STEFAN DĄBROWSKI

PRZYGOTOWANIE OBRONY PAŃSTWA

PRACE USTAWODAWCZE
(1923 — 1925)

POZNAŃ
NAKŁAD KSIĘGARNI ŚW. WOJCIECHA

W. Szanownemu
P. Mecenasowi
J. Celichowskiemu
Oborn. Wielkop.
w dowód przyjaźni
Autor

PRZYGOTOWANIE OBRONY PAŃSTWA

TEGOŻ AUTORA:

Wojna Światowa w świetle cyfr i wpływ rezerw Kongresówki na dalszy jej przebieg. In 8°, str. 116 z dwiema tablicami. Wydane anonimowo i nielegalnie pod okupacją niemiecką w Warszawie w marcu 1917 r. (Drukarnia Niemiry i Syn) (wyczerpane).

Walka o rekruta polskiego pod okupacją. Duża 8-ka, str. 348 z 6-u tablicami. Warszawa. Nakładem Księgarni: Perzyński, Niklewicz i Ska, 1922, (na wyczerpaniu).

Les Empires centraux et la lutte pour le recrutement polonais pendant l'occupation (1914—1918). Préface de M. le Général *Niessel.* Les Archives de la Grande Guerre T. XIII (1922) i następne. W osobnej książce, duża 8-ka, str. 351 (1924). Etienne Chiron, Editeur, Paris.

O powszechnym obowiązku służby wojskowej w Polsce. Str. 26 (odbitka z Przeglądu Wszechpolskiego, 1924).

Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej. Organizacja Rządu i Naczelnego Dowództwa. In 8°, str. 188. Poznań. Wielkopolska Księgarnia Nakładowa K. Rzepeckiego (1925). Odbitka z ogólnego sprawozdania w Komisji Wojskowej Sejmu (druk sejmowy Nr. 1637).

STEFAN DĄBROWSKI

PRZYGOTOWANIE OBRONY PAŃSTWA

ORGANIZACJA NACZELNYCH WŁADZ

PRACE USTAWODAWCZE
RZĄDU I KOMISJI WOJSKOWEJ SEJMU

(1923 — 1925)

POZNAŃ
NAKŁAD KSIĘGARNI ŚW. WOJCIECHA

TŁOCZONO W DRUKARNI ŚW. WOJCIECHA W POZNANIU
NA PAPIERZE Z WŁASNEJ FABRYKI PAPIERU „MALTA".

Pamięci ukochanej mej córki

LENY

zmarłej w wiośnie życia 5 lutego 1925 r.
w trosce o odrodzenie dusz polskich.

PRZEDMOWA.

Polska, po wyzwoleniu z pod zaborów i zjednoczeniu ziem w państwie niepodległem musi przystąpić, i to bezzwłocznie, do budowy całości aparatu rządowego i administracyjnego, który jest niezbędny dla każdego narodu nowoczesnego.

Jest to równocześnie Jej słabością i siłą.

Jest słabością, ponieważ mnóstwo zagadnień, nasuwanych przez życie, nie może być odłożone, lecz musi być rozwiązywane pośpiesznie, bez dostatecznego przygotowania. Takie rozwiązania mogą być jedynie prowizoryczne, a wiadomo, że tymczasowość jest zawsze kosztowna, nietylko dlatego, że tymczasowe prawa powodują rozrzutność, lecz i dlatego, że wymagają one ciągłych przeróbek.

Jest siłą, ponieważ państwo, które zaczyna się organizować, nie jest związane starymi przepisami i nagromadzonemi do nich uzupełnieniami, które tak dalece zmieniają pierwotne przepisy jasne i logiczne, że zaciemniają je i paczą ich ducha. W takich warunkach państwo może zbudować konstytucję, pewną całość ustaw dobrze

zbadanych, ściśle połączonych ze sobą, opartych na wspólnych zasadach, dających zgodne wytyczne, przez co unika się sprzeczności, które stanowią zawsze źródło dowolności w wykonaniu.

Co się tyczy obrony państwa, to gdyby pójść za porządkiem logicznym rzeczy, trzebaby było zaraz po uchwaleniu konstytucji przygotować i uchwalić ustawy, dotyczące organizacji obrony narodowej, a w pierwszym rzędzie ustawę powołującą do życia organizację, na którą spada obowiązek obrony państwa.

To byłaby:

1. Ustawa o organizacji naczelnych władz obrony państwa.

Zapomocą tej ustawy, jako głównego narzędzia, stanąćby mogły ustawy pomocnicze w następującym porządku:

2. Ustawa o organizacji narodu na wypadek wojny.

Równocześnie w ścisłej od niej zależności jej wielki fragment:

3. Ustawa o organizacji armji w czasie wojny.

Po uchwaleniu tej ustawy na czas wojny, możnaby wówczas przystąpić do studjów nad ustawami potrzebnemi w czasie pokoju, aby przygotować w sposób możliwie sprawny przejście od stanu pokoju do stanu wojny. Stąd wynikłyby:

4. Ustawy lub artykuły ustaw, przygotowujące szybkie przekształcenie organizacyj pokojowych w państwie na organizacje w czasie wojny;

5. Ustawa o wojskowych obowiązkach obywateli w czasie pokoju;

6. Ustawa o organizacji armji w ścisłem tego słowa znaczeniu;

7. Ustawa o kadrach i etatach;

8. Ustawy personalne, dotyczące statutów pragmatycznych (dla oficerów, podoficerów, żołnierzy zawodowych i rezerwistów);

9. Ustawy rekwizycyjne, rzeczowe i inne.

Lecz życie nie czeka i jego potrzeby nie pozwalają na tę logiczną kolejność. Rządowe lub administracyjne organizacje, już utworzone, są często zaskoczone sprawami żywotnemi, które nie cierpią zwłoki i muszą być załatwione, zanim w sposób prawny będą ustalone zasady, na jakich te sprawy bieżące uregulowane być winny.

Rzecz nie byłaby tak zła, ponieważ ustawy już uchwalone są związane w myśli ich twórców z temi zasadami, które następnie należy prawnie ustalić. Jednakże nie trzeba zwlekać z kody-

fikacją takich zasad. Inne myśli mogą się zjawić wśród fluktuacji życia politycznego, które wpłyną na zmianę przyjętych przepisów. Niestałość rządu, będąca, niestety, regułą dla rządów demokratycznych i parlamentarnych, pociąga za sobą zwłaszcza w Polsce, niestałość administracji, której zasady i organizacja winny być niezmienne i stanowić korektywę tamtej niestałości władzy. Inaczej ta niestałość mogłaby doprowadzić do anarchji w życiu codziennem państwa bez kodyfikacji pewnych zasadniczych poglądów.

Zwłaszcza ustalenie zasad organizacji obrony Państwa Polskiego jest nietylko koniecznością państwową, ale i obowiązkiem, który spoczywa swym historycznym ciężarem na barkach pokolenia Wielkiej Wojny.

Doświadczenie tego pokolenia winno być przekazane następnym z całą odpowiedzialnością, sumiennością i troską o przyszłość. Inaczej, wielomiljonowe, a jakże łatwo niknące w pamięci hekatomby, któremi narody okupiły popełnione błędy, nie zapobiegną ich powtórzeniu się w pokoleniach następnych, a nawet w najbliższej przyszłości. W tej niepamięci minionych dni, aż nadto już realnej, tkwi groźne niebezpieczeństwo, a zarazem ostrzeżenie, które winno nas pobudzić do rzetelnej pracy nad organizacją obronną państwa.

Po tylu ofiarach i cierpieniach narodów, walczących w Wielkiej Wojnie, narażanie Polski na

krwawe straty z braku przezorności lub przemyślenia doświadczeń przeszłości, byłoby więcej niż grzechem zaniedbania. Byłoby to zbrodnią publiczną ojców wobec dzieci, rządów wobec Ojczyzny!

Myśli te nieraz poruszałem na komisji wojskowej Sejmu, jako referent projektu ustawy o organizacji naczelnych władz obrony państwa.

W sercach posłów, którzy walczyli w szeregach armji zaborczych i w formacjach polskich, lub którzy przeżyli wojnę w tragicznej niepewności o losy Ojczyzny, myśli te budziły zawsze uczucie odpowiedzialności, żywe zainteresowanie się dziełem obrony Polski, uśmierzały partyjne spory, prowadziły do szczerej współpracy z Ministrem Spraw Wojskowych, gen. Wł. Sikorskim. Podniesienie umysłów i serc do nadpartyjnego poziomu, na którym jedynie może być rozstrzygane zagadnienie obrony bytu państwowego, wyrażało się w jednomyślnych, niemal zawsze, uchwałach artykułów ustawy w komisji. Mimo bolesnego rozdarcia na partje i egoizmy klasowe w Sejmie, co doprowadziło do stopniowego upadku przedstawicielstwa narodowego, sztandar Ojczyzny nigdy nie pochylił się w komisji wojskowej Sejmu!

Wreszcie projekt ustawy, omawiany w pracy niniejszej, jest tak zbudowany, że posiada on cechę trwałości, nawet w razie zmiany Konstytucji. Albowiem ustawa wyszła z założeń wiel-

kich doświadczeń wojny światowej, w której ważył się byt całych narodów. Sposoby zabezpieczenia tego bytu i ich zorganizowanie nie są znów tak liczne i różnorodne, aby można było je łatwo zmienić. Ze zmienności tych sposobów i różnorodności organizacji komisja wojskowa w solidarnej pracy z rządem wybrała te mianowicie, które wytrzymały Wielką Próbę w republikach lub monarchjach. Przez to dają one gwarancję, że wytrzymają próbę i w Polsce, by przyśpieszyć utrwalenie bytu państwa i zapewnić jego rozkwit.

Wszystkim tym, którzy miłując Polskę, życzliwie pomagali mi w pracy, jako referentowi komisji wojskowej Sejmu, a w szczególności dowódcom i oficerom armji polskiej i francuskiej, składam gorące podziękowanie i wyrazy szczególnej wdzięczności.

Poznań, w listopadzie 1927.

S. D.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

ZASADY ORGANIZACJI NACZELNYCH WŁADZ OBRONY PAŃSTWA.

PROJEKT USTAWY.

I. Przebieg prac nad projektem ustawy o naczelnych władzach obrony państwa.

Pierwszy projekt ustawy o organizacji naczelnych władz wojskowych wniósł w czerwcu 1923 gen. Szeptycki, Minister Spraw Wojskowych w rządzie W. Witosa.

Do dyskusji projektu w komisji wojskowej nie doszło z powodu upadku rządu Witosa.

W rządzie Wł. Grabskiego był opracowany przez ówczesnego Ministra Spraw Wojskowych gen. Sosnkowskiego nowy projekt podobnej ustawy. Dymisja gen. Sosnkowskiego przerwała tę pracę.

Następnie projekt ustawy pod tytułem „Ustawa o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju" przyjęty przez Radę Ministrów, został wniesiony do Sejmu dn. 14 marca 1924 r. przez nowego Ministra Spraw Wojskowych gen. Wł. Sikorskiego. Uzupełniony i rozszerzony w założeniu przez dodatkowe poprawki rządu na „Ustawę o organizacji naczelnych władz obrony państwa", uległ ponadto zmianom w komisji wojskowej Sejmu, w której przegłosowano

go w drugiem, a częściowo w trzeciem czytaniu w listopadzie 1925 r. Uchwały komisji z małymi wyjątkami, jak np. artykuł o pełnomocnictwach Prezydenta Rzpltej na wypadek wojny, zapadały niemal jednomyślnie.

Z komisją sejmową współpracował stale ppłk. T. Petrażycki, oficer gabinetu Ministra Spraw Wojskowych i jego zastępca na terenie parlamentarnym, twórca wielu ustaw wojskowych. Pod koniec drugiego czytania także i gen. Zając.

Referent komisji wojskowej poseł Stefan Dąbrowski, będąc w stałem porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, korzystał, za jego wiedzą, z pomocy Szefa Sztabu Generalnego gen. Stanisława Hallera i Szefa Misji Wojskowej francuskiej gen. Dupont, kontradmirała de Jollivet[1]), oraz bardzo zasłużonych w dziele organizacji armji polskiej oficerów płk. P. Finat-Duclos oraz mjr. Didio. Nadto wiosną 1925 r. referent komisji udał się na miesięczny pobyt do Paryża, gdzie w trudnych i spornych sprawach, objętych zakresem tej ustawy, przeprowadził szereg rozmów z wybitnymi wodzami francuskimi, jak Marszałkowie Foch

---

[1]) Ten wybitny oficer morski, który z całym zapałem pracował nad podstawami organizacji marynarki wojennej polskiej i wierzył w jej przyszłość, doceniając znaczenie obrony na morzu, zmarł w Polsce w r. 1926.

i Petain, Szef Sztabu Generalnego gen. Debeney, oraz generałowie: śp. Mangin, Weygand, Niessel, Serrigny (kierownik i twórca Sekretarjatu Generalnego Naczelnej Rady Obrony Narodowej), oraz Szef Sztabu Ministra Marynarki Wojennej, celem zasiągnięcia ich opinji.

Dyskusję szczegółową poprzedziło sprawozdanie ogólne, w którem referent usiłował dać komisji pogląd na całość i istotę wojny nowoczesnej. To sprawozdanie komisja uchwaliła w grudniu 1924 ogłosić drukiem[1]), jako podstawę do dyskusji szczegółowej, oraz wyraz zapatrywań na doktrynę wojny integralnej.

Przed dyskusją szczegółową referent zwrócił się o opinję do znawców prawa państwowego, a mianowicie do P. Profesorów S. Starzyńskiego, W. L. Jaworskiego, E. Dubanowicza, W. Komarnickiego w sprawach, które szczególnie wydawały się trudne i zawiłe, oraz wymagały interpretacji naszej ustawy konstytucyjnej. W szeregu wypadków opinja ta została uwzględniona.

Komisja spraw wojskowych pod przewodnictwem posła płk. Czesława Mączyńskiego, szczególnie czynnego przy uzgodnieniu po-

---

[1]) Projekt ustawy o Naczelnych Władzach Obrony Państwa. Sprawozdanie ogólne (druk sejmowy Nr. 1637 str. 58 z tablicami).

glądów poszczególnych stronnictw, odbyła 44 posiedzeń w okresie czasu od grudnia 1924 do listopada 1925 r.[1])

W ostatecznem zestawieniu należy podnieść, że projekt obecnej ustawy przeszedł przez ogień dyskusji i poprawek dwu pełnych czytań i trzeciego częściowego (do art. 23) na komisji wojskowej Sejmu przy częstym udziale Ministra Spraw Wojskowych gen. Wł. Sikorskiego i Szefa Sztabu Generalnego gen. Stanisława

---

[1]) Od 17 grudnia 1924 do 25 marca 1925 — 22 posiedzeń, od 20 maja do 6 listopada 1925 r. — 22 posiedzeń.

Skład Komisji Wojskowej Sejmu w ciągu tych obrad był następujący (według układu urzędowej listy obecności):

Jasiukowicz Stanisław, Ks. Nowakowski Marceli (sekretarz), Sadzewicz Antoni (sekretarz), Zajączkowski Bolesław, Dr. Załuska Jan, Zamorski Jan (Zw. L. N.), Dubiel Gabr., Jedynak Jan, Pieniążek Jan, Potoczek Narcyz (P. S. L. „Piast" i Kat. Lud.), Kościałkowski Marjan (zast. przewodnicz. Kl. Pracy), Polakiewicz Karol, Wędziagolski Bronisław, Wojtowicz Władysaw (Str. Chłop., Chłop. Str. Radyk.), Łabęda Juljan, Siecinski Jan (później Bigoński Edmund), Wichliński Michał (Chrz. Dem.), Dr. Lieberman Herman, Malinowski Marjan, Pączek Antoni (P. P. S.), Brot Samuel, Kirszbraun Eljasz, Rozmarin Henryk (Koło Żyd.), Anusz Antoni, Miedziński Bogumił (P. S. L. „Wyzwolenie"), Nazaruk Sergjusz (Kl. Ukr., Kl. Białor.), Mączyński Czesław (przewodn.), Dąbrowski Stefan (Chrz. Nar.), Michalak Walenty (potem Faustyniak Jan, (N. P. R.), Moritz Berthold, Pankratz Artur (Zjedn. Niem.).

Hallera, nie mówiąc o stałym udziale innych wybitnych fachowych wojskowych.

Uchwały komisji wojskowej były zazwyczaj jednomyślne. Ilość punktów, które tej jednomyślności nie osiągnęły, była ograniczona. Właściwie, opozycja przeciwko niektórym przepisom tej ustawy pochodziła głównie z odmiennej interpretacji pewnych artykułów Konstytucji. Tak tedy członkowie P. P. S. w komisji wojskowej głosowali przeciw art. 10 niniejszej ustwy, zawierającemu wzmocnienie władzy wykonawczej Prezydenta Rzeczypospolitej od chwili ogłoszenia mobilizacji.

To znowu, gdy część posłów z klubów prawicy była zdania, że w czasie pokoju nie może być przewidywany Naczelny Wódz, niektórzy członkowie lewicy zarzucali przeciwnie, że obecny projekt ustawy nie daje w czasie pokoju istotnej władzy Generalnemu Inspektorowi Wojsk, przewidywanemu na Naczelnego Wodza.

Mam przekonanie, iż twórcy tej ustawy dali Gen. Inspektorowi Wojsk to wszystko, co było możliwe do dania bez uszczuplenia zwierzchnictwa i naruszenia zasady odpowiedzialności Ministra Spraw Wojskowych.

Inne zarzuty podnoszone zwłaszcza w polemice na łamach prasy, wynikały z pewnej sztywności poglądów, niewyrobienia państwowego w tem mianowicie, że zaprawiano polityką sprawy najmniej nadające się do politycznej walki,

a nadto z braku przemyślenia doświadczeń Wielkiej Wojny.

Stąd np. obawa uzależnienia Szefa Sztabu Generalnego równocześnie od dwu zwierzchników. Otóż, sztuka dowodzenia polega na kierowaniu i wydawaniu rozkazów.

Na szczeblu najwyższym więcej się kieruje, niż rozkazuje. W rzeczywistości, Szef Sztabu Generalnego otrzymuje od Ministra, jak i od Generalnego Inspektora Wojsk, obowiązujące wytyczne t. zw. dyrektywy znacznie częściej, aniżeli rozkazy.

Jego to rzeczą jest uzgodnienie tych dyrektyw, zespolenie ich, aby mogły być przekształcone na zwięzłe, jasne rozkazy i przesłane wykonawcom.

W ten sposób pojęta, podwójna zależność Szefa Sztabu Generalnego przyczynić się jedynie może do nadania giętkości i wszechstronności wspólnemu organowi pracy Ministra i Generalnego Inspektora Wojsk — Sztabowi Generalnemu.

Ustawa o organizacji naczelnych władz obrony państwa została wycofana z Sejmu (4-go maja 1926) przez rząd p. Aleksandra Skrzyńskiego, na wniosek Ministra Spraw Wojskowych gen. L. Żeligowskiego, po paromiesięcznych walkach i kilkakrotnych przesileniach w łonie rządu „koalicyjnego", wbrew pierwotnej umowie większości stronnictw rząd ten stanowiących.

Praca nad projektem ustawy dobiegała w komisji wojskowej Sejmu w trzeciem czytaniu do połowy już w końcu października 1925, przed listopadowem przesileniem rządowem, poprzedzającem rewolucję wojskową. W ten sposób Polska została pozbawiona instrumentu prawnego, starannie obmyślanego i skoordynowanego z poglądami kierowniczych sfer wojskowych naszej sojuszniczki Francji, oraz niezbędnego do podjęcia skutecznej pracy nad zabezpieczeniem niepodległości, a to w pierwszym rzędzie przez organizację i stabilizację naczelnych władz obrony narodowej.

Wydane w tym zakresie po przewrocie majowym rozporządzenia Prezydenta Rzplitej, na mocy uchwalonego przez parlament upoważnienia, nie wyczerpują całości zagadnienia, nie wynikają z doktryny wojny nowoczesnej, uznanej przez wielkie państwa zachodnie, i dlatego czynią wrażenie tymczasowych fragmentów ustawodawczych, i to często w zasadniczych ustępach nieuzgodnionych z obowiązującym ustrojem Rzeczypospolitej, co swego czasu już usiłowałem wykazać[1]).

---

[1]) Dziennik Poznański (1926): „Wojsko poza Rządem" z dn. 19 czerwca. „Rozporządzenie i dekret o naczelnych władzach wojskowych" Nr.Nr. z dn. 11, 12, 13, 14 sierpnia.

II. Ustawa czy dekret?

W komisji wojskowej podjęto przedewszystkiem sprawę formalną, czy mianowicie organizacja naczelnych władz obrony państwa winna być uchwalona, jako ustawa, czy też ogłoszona w drodze rozporządzenia, jak tego domagali się posłowie z „Wyzwolenia"?

Z tego powodu merytoryczną dyskusję ogólną poprzedziła rozprawa formalna, w której referent łącznie z przedstawicielami rządu i ogromną większością komisji wypowiedział się za uregulowaniem sprawy w drodze ustawodawczej.

Konstytucja państwa nie może regulować wszystkich spraw. Ona zawiera tylko postanowienia ramowe, określa w sposób ogólny:

władzę suwerenną,

sposób, w jaki ta władza działa (organizacja władz publicznych),

prawa państwa (obowiązki obywateli),

prawa obywateli (obowiązki państwa w stosunku do obywateli).

Sprawy zasadnicze, które ustalają zastosowanie praw i obowiązków we wzajemnym stosunku

państwa do obywateli, osób prywatnych pomiędzy sobą, są regulowane zapomocą ustaw w ramach zasad konstytucji.

Sposób stanowienia praw bywa rozmaity zależnie od przepisów, zawartych w ustawach konstytucyjnych.

W autokracji — monarcha ustala prawa, które są prostym wyrazem jego woli.

W państwach demokratycznych, jak Polska, ustawy są uchwalane przez przedstawicieli narodu (posłów i senatorów), wybieranych i upełnomocnionych do pracy ustawodawczej.

Z chwilą ustanowienia prawa, zachodzi konieczność przeprowadzenia go w życie, zapewnienia jego wykonania.

W autokracji czynią to urzędnicy, mianowani przez panującego pod jego kontrolą.

W republice parlamentarnej, jaką jest Polska, władza wykonawcza, w części wybieralna (Prezydent Rzeczypospolitej), w części mianowana (Ministrowie), ma obowiązek wykonania uchwalonych ustaw pod kontrolą parlamentu.

Sprawy szczególnej wagi są załatwiane przez akt rządowy, pochodzący zbiorowo od Prezydenta Rzpltej, Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, który jest w danym zakresie kompetentny. Jest to rozporządzenie.

Rozporządzenie, względnie dekret, o czem nie należy zapominać, może być wydany tylko w celu wykonania ustawy. W ustroju parlamentarnym rozporządzenie nie zastępuje ustawy, ono ją komentuje i wyjaśnia.

Odchylenie od tego wypadku (ustawa w postaci dekretu, wzgl. rozporządzenie z mocą ustawy) może zachodzić w drodze pełnomocnictw, udzielanych przez parlament, co jest wyjątkiem, a nie regułą.

Przepisy stosowania ustaw, rozwiniętych w rozporządzeniach, mogą być ustalone, jak następuje:

Przepisy wykonawcze ogólne, które mogą zachowywać swą wartość przez czas dość długi, są wydawane przez właściwego ministra: są to zarządzenia wykonawcze (*„ordonnances d'application“* we Francji).

Przepisy mniej ważne lub przejściowe są wydawane bądź przez ministra kompetentnego, bądź przez władze do tego celu przezeń delegowane pod jego odpowiedzialnością (art. 43 i 56 ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921). Są to zarządzenia lub rozkazy (*ordre*). Rzeczą jest zbędną dodawać, iż żadne rozporządzenie wykonawcze, żaden rozkaz nie może być sprzeczny z ustawą lub nawet z wydanem poprzednio rozporządzeniem.

W świetle tych rozważań, jakiż ma być sposób ustalenia organizacji władz obrony państwa?

Ustawa konstytucyjna ustala organizację rządu w sposób ogólny, nie załatwiając szczegółowo spraw organizacyjnych[1]).

Skoro zatem Konstytucja nie podaje z a s a d, na których opierać się ma obrona narodowa, jest rzeczą niezbędną ujęcie ich w postaci ustawy.

Rozporządzenie, jak powiedzieliśmy wyżej, może jedynie regulować pewne szczegółowe kwestje w wykonaniu ustawy, jest zatem niedopuszczalne, jeżeli nie opiera się na ustawie zasadniczej. Jeżeliby władza wykonawcza wydała rozporządzenie, celem uregulowania sprawy, którą konstytucja pozostawiła w niejasności, parlament uznałby niewątpliwie, że władza wykonawcza wkracza w zakres władzy ustawodawczej i przedstawiłby projekt ustawy, a rząd nie mógłby zapobiec dyskusji nad nim w ciałach parlamentarnych.

---

[1]) W praktyce prawie wszystkie konstytucje. zawierają przepisy, nadające się do bardziej szczegółowego ustawodawstwa, które ciała, tworzące konstytucję, ustaliły, przewidując uprzednio fakty ze względu na szczególną wagę, jaką im nadawano. Np. w polskiej ustawie konstytucyjnej: zakaz sprawowania naczelnego dowództwa sił zbrojnych w czasie wojny przez Prezydenta Rzpltej (art. 46); zakaz otrzymywania przez posłów od Rządu odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych (art. 22).

W samej rzeczy, jeżeli parlamenty w niektórych nagłych wypadkach pozwalają władzy wykonawczej na wydawanie rozporządzeń dla zapełnienia braków w zakresie ustaw państwowych, jest to tylko zezwolenie, zawsze odwołalne. Wynikać ono może z ustawy, upoważniającej do wydawania tego rodzaju rozporządzeń w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanym i z powołaniem się na nią.

Jeżeli władza wykonawcza wydaje ustawy w drodze rozporządzeń poza czasem i zakresem, do którego jest upoważniona, każdy parlament, o ile jest rzeczywistym piastunem władzy ustawodawczej, musi upomnieć się o te prawa, których się dobrowolnie nie zrzekł, a które zostały przez władzę wykonawczą przekroczone. W większym jeszcze stopniu byłyby niedopuszczalne zarządzenia lub rozkazy sprzeczne z obowiązującemi ustawami.

Niepodobna czynić rządom poprzednim zarzutu, że przedstawiły projekt ustawy o organizacji naczelnych władz obrony państwa, zamiast załatwienia tej sprawy w drodze dekretu. Rządy, które tą sprawą w Polsce się zajmowały, zastosowały się ściśle do przepisów prawnych, zawartych w Konstytucji.

W samej rzeczy, art. 44 Konstytucji przewiduje, że:

„Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo

wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić."

Wynika stąd bezsprzecznie, że Prezydent Rzeczypospolitej wtedy jedynie może wydawać rozporządzenia (we Francji *lois-decrets*), gdy opiera się na odpowiedniej ustawie, która jest niezbędną i stanowi punkt wyjścia dla normowania spraw w drodze rozporządzeń.

Takiej ustawy nie było. W zakresie spraw związanych z obroną państwa, rząd w latach 1924—1925, trzymając się ściśle „toru, nakreślonego przez ustrój Rzeczypospolitej"[1]), powziął decyzję jedynie słuszną i możliwą, aby organizacja naczelnych władz obrony państwa w czasie wojny i pokoju była uchwalona w drodze ustawy przez Sejm i Senat.

Dopiero po rewolucji wojskowej w maju 1926 uchwalono dn. 2 sierpnia 1926 ustawę „o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy", w bardzo szerokim zakresie spraw państwowych. Na zasadzie powyższej ogólnej ustawy upoważniającej, tylko czasowej i odwołalnej, i z powołaniem się na art. 44 Konstytucji, wydano pośpiesznie trzy rozporządzenia z mocą ustawy o naczelnem dowództwie w czasie pokoju i ko-

---

[1]) L. WP. Jaworski. Ustawa czy dekret? „Czas" Nr. 39 (18. II. 1926).

mitecie obrony państwa. Na tej drodze rząd pomajowy przeciwstawił jaskrawo swe poglądy na ustrój naczelnych władz obrony państwa, poglądom, zawartym w projekcie ustawy, przedstawionym przez rząd na wniosek gen. Sikorskiego, jako Ministra Spraw Wojskowych, projekcie, uzupełnionym i rozszerzonym w komisji sejmowej z ustawy o organizacji naczelnych władz wojskowych na organizację naczelnych władz obrony państwa.

III. Zasady organizacji naczelnych władz obrony państwa.

Ustawa składa się z trzynastu rozdziałów i 40 artykułów. Przyjęto podział na rozdziały i na artykuły podobnie, jak w ustawie konstytucyjnej.

Rząd.

Ustawę rozpoczynają rozdziały o rządzie (I, II, III), jego zadaniach w zakresie obrony państwa i kierownictwa w czasie wojny.

Rozdziały te składają się z 15 artykułów, które określają kompetencje i udział w obronie państwa władzy wykonawczej Rzeczypospolitej Polskiej, a więc Prezydenta Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami.

Ten bowiem zespół czynników państwowych, nieodpowiedzialnego i odpowiedzialnego, stanowi w myśl art. 2 Konstytucji władzę wykonawczą, czyli w ścisłem znaczeniu R z ą d, złożony z Prezydenta łącznie z ministrami, a nietylko z samej Rady Ministrów.

Po tej definicji zasadniczej, która wyraża się w określeniu roli rządu w dziele obrony (art. 1), następuje określenie atrybucji i zakresu

władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawa daje wyraz dążeniu do wzmocnienia, rozszerzenia i określenia atrybucji Prezydenta Rzeczypospolitej, a art. 10 zawiera jedno z najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych postanowień projektu ustawy. Chodzi w nim mianowicie o uregulowanie t. zw. prawa konieczności państwowej w ustawodawstwie na wypadek wojny.

Uregulowanie to ma nastąpić w drodze upoważnienia Prezydenta Rzeczypospolitej do nowych przepisów prawnych w drodze rozporządzeń własnych, celem zabezpieczenia interesów państwa od chwili mobilizacji. Droga ta utarła się w naszym Sejmie od czasu ustawy z 11 stycznia 1924 r. o pełnomocnictwach skarbowych i podatkowych. W projekcie ustawy obecnej chodziło o to, aby była zachowana właściwa granica i miara, czego przy tamtej ustawie o pełnomocnictwach skarbowych zachować nie umiano. Artykuł ten ujmuje w zakres władzy Prezydenta nietylko rozporządzenia wykonawcze, wydawane celem wykonania ustaw (art. 44), ale i przedewszystkiem wydawanie nowych norm prawnych celem uzupełnienia obowiązujących ustaw, a więc rozszerzenia zespołu norm, zawierających reguły prawne. Sięga to poza rozporządzenie wykonawcze i wkracza w pojęcie ustawodawstwa w materjalnem, a nietylko formalnem znaczeniu tego słowa. Podstawę prawną do tego daje art. 3 ust. 5 Konstytucji, z któ-

rego wynika, że w drodze rozporządzenia wykonawczego można wytworzyć nowe prawa, względnie nakładać nowe obowiązki na obywateli (a oto głównie chodzi w dziele obrony), jeżeli tylko rozporządzenie było wydane „z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią.“ Komisja wojskowa, nie chcąc pozostawić młodego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej bez koniecznego ustawodawstwa w chwili kryzysu narodowego, pragnęła, ażeby przez art. 10 taką ustawą upoważniającą była właśnie ustawa o naczelnych władzach obrony państwa.

Organizacja pracy Rządu.

W następnych artykułach od 11 do 15 objęte są odpowiedzialność i organizacja obrony państwa w łonie czynnika odpowiedzialnego władzy wykonawczej Rzeczypospolitej, t. j. Rady Ministrów.

Zostaje powołana do życia: Rada Obrony Państwa dla rozpatrywania podstawowych zagadnień obrony i przygotowania sposobu ich załatwienia (art. 12), ustalony jej skład, uprawnienia w głosowaniu członków, sposób zwoływania, przewodnictwo (art. 13 i 14).

Ustanowiony jest nadto przy Prezesie Rady Ministrów Sekretarjat Generalny Rady Obrony Państwa dla badania zagadnień, zwią-

zanych z obroną państwa, przygotowania materjałów do obrad Rady Obrony Państwa, zarządzeń w wyniku uchwały Rady Ministrów i czuwania nad ich wykonywaniem.

Naczelne Władze Wojskowe.

Jeżeli ustrój demokratyczny państwa, wolny od demagogji, może torować w czasie pokojowym swobodną drogę wszystkim ukrytym siłom narodu, może spowodować rozkwit państwa i tężyznę jego obywateli, to jednak w czasie wojny ma wadę zbiorowości i rozpływania się odpowiedzialności w uchwałach ciał kolektywnych. Obrona państwa w czasie wojny wymaga postanowień i wykonań szybkich, działania i przewagi jednej woli oraz jasnej odpowiedzialności. To przekonanie, zdaniem referenta i całej komisji wojskowej, rozumiane przez najszersze warstwy narodu polskiego, jest do pewnego stopnia składnikiem jego instynktu samozachowawczego.

W czasie wojny nietylko więc jeden za wszystkich i wszyscy za jednego, ale i jeden nad wszystkimi.

Centralizacja władzy w kierownictwie wojną i w prowadzeniu operacyj wojennych została

w ustawie niniejszej przeprowadzona. Jest ona tem bardziej potrzebną, im wyższa jest stawka wojny, i im szersze warstwy są wciągnięte do walki. W Polsce tą stawką będzie zawsze byt albo niebyt państwa, a dlatego konstytucja obrony takiego państwa musi wydobyć na wierzch i wprowadzić w życie wszystko to, co z jednej strony zgadza się z ustawą konstytucyjną, a z drugiej strony z elementarnemi wymaganiami walki o byt państwa.

Jeżeli Francja daje władzę czynnikom konstytucyjnym, to jest Rządowi, Ministrowi Wojny, a Niemcy dają władzę czynnikom wykonawczym, (*Chef der Heeresleitung*), zasłaniając tylko osobę przed parlamentem ministrem, będącym szefem administracji (*Chef der Heeresverwaltung*); jeżeli we Francji Izba chce zachować wpływ na armję przez ministra, a w Niemczech przy armji zawodowej, jak obecnie, Izba tylko za stronę budżetową wojska czyni ministra odpowiedzialnym, to w Polsce w projekcie ustawy niniejszej jest dążność pogodzenia tych sprzeczności przez zwiększenie władzy i atrybucji Prezydenta Rzeczypospolitej, konstytucyjnego zwierzchnika siły zbrojnej państwa. Stojąc na gruncie ściśle konstytucyjnym, ustawa wiąże osobę Prezydenta Rzeczypospolitej z armją i w art. 10 ma konstytucyjne rozszerzenie jego uprawnień na wypadek wojny i w czasie jej trwania.

W projekcie ustawy we wspólnej pracy Rządu i komisji wojskowej usiłowano:

1) dostosować projekt ustawy do demokratycznego charakteru naszego państwa i stać na gruncie ściśle konstytucyjnym;

2) zapewnić armji i przygotowaniom wojennym spokój i ciągłość pracy w czasie pokoju, a umożliwić przez centralizację władzy szybkość działania w czasie wojny;

3) unikać, przez postanowienia na czas pokoju, zbytniego skrępowania kierowników, ich indywidualnych talentów w czasie wojny, by pomóc w wytworzeniu najlepszych warunków do walki.

Ustawa odpowiada w znacznej mierze tym wymaganiom. Postanowienia pokojowe są wyraźnie określone. Postanowienia wojenne, ujęte w sposób możliwie ogólny, choć ścisły, aby zostawić rzeczywistym warunkom wojennym, indywidualności osób, możność przystosowania się do zmiennych okoliczności konfliktu, które również w ogólnych zarysach tylko mogą być przewidywane. Wreszcie centralizacja kierownictwa wojny i działań wojennych jest zapewniona w artykule o Rządzie, pełnomocnictwach Prezydenta Rzeczypospolitej, artykule o Naczelnym Wodzu.

Minister Spraw Wojskowych.

(Organizacja pracy i podział kompetencji.)

Zagadnienia natury wojskowej w ściślejszem znaczeniu są rozwinięte w ośmiu rozdziałach (IV—XI), które obejmują Ministerstwo Spraw Wojskowych i jego organizację w czasie pokoju i wojny (od art. 16 do 36 włącznie). W artykułach tych określone są zakres władzy oraz kompetencje w czasie pokoju i wojny czynników zbrojnej obrony państwa w następującej kolejności:

1) Minister Spraw Wojskowych, członek Rządu (art. 16, 17, 18);
2) Rada Wojenna, jako organ doradczy Ministra Spraw Wojskowych (art. 19, 20, 21);
3) Generalny Inspektor Wojsk i Inspektorowie (art. 22, 23, 24, 25, 26);
4) Naczelny Wódz (art. 27);
5) Szef Sztabu Generalnego (art. 28, 29);
6) Szef Administracji Armji (art. 30, 31);
7) Szef Marynarki Wojennej (art. 32, 33, 34);
8) Korpus Kontrolerów (art. 35, 36).

Trudności, z któremi spotkała się komisja w obradach nad powyższymi rozdziałami, były bardzo znaczne. Wprawdzie administracja i kontrola nie budzi tu żadnych wątpliwości. Leży ona w wyłącznej kompetencji Ministra. Jednakże

w dziedzinie wojskowej przewidziana jest w ustawie trójdzielność, narzucona przez charakter wojen nowoczesnych:

Minister jest nietylko konstytucyjnym kierownikiem, lecz także dowódcą sił zbrojnych w czasie pokojowym.

Generalny Inspektor prowadzi przygotowania wojenne, układa plany i z tem związaną koncentrację i mobilizację oraz wykonywa generalną inspekcję nad gotowością bojową armji.

Szef Sztabu Generalnego prowadzi pracę pokojową, zwłaszcza niezmiernie ważny dział wyszkolenia, w której to dziedzinie Generalny Inspektor ma tylko prawo kontroli.

Referent ustawy podkreślał zawsze z naciskiem, że niema tu mowy *o podziale władzy*, ale *o rozdziale kompetencji*.

Kamieniem bowiem węgielnym budowy rozdziałów ustawy o organizacji pracy Ministra Spraw Wojskowych jest zasada, że nie może być żadnego organu wojskowego, za którego działalność nie byłby Minister Spraw Wojskowych odpowiedzialny przed Sejmem, a wskutek tego żaden organ nie może być od Ministra całkiem niezależny.

Wszystkie organy i osoby są mu podległe, a jeżeli działają samodzielnie, to zawsze w imie-

niu Ministra, który przekazuje swą władzę i stwarza możność wydawania rozkazów w swem imieniu przez podwładnych w sprawach przekraczających ich zakres działania.

Temu kardynalnemu warunkowi czynią zadość rozdziały IV—XI i dlatego, mimo powołania do życia nowych kompetencyj, ustawa pozostaje w ścisłej zgodzie z ustawą konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej, skupiając władzę w ręku Ministra, a rozdzielając jedynie kompetencje.

Rozdział tych kompetencyj był trudny. Jednakże komisja wojskowa dążyła do ich rozgraniczenia możliwie ścisłego, aby uniknąć tarć i nieporozumień i aby w Polsce każdy wiedział jak się przygotowuje dzieło obrony bytu Państwa, jak się będzie ta obrona prowadziła w razie zagrożenia jego przez napaść.

Marynarka Wojenna.

(Zasady organizacji.)

Główną zasadą organizacji morskich sił zbrojnych winna być gotowość do walki w każdej chwili[1]). Stąd organizacja marynarki winna być

[1]) Statek wojenny może być nagle wysłany zagranicę dla wykonania zadań policji morskiej lub wojny, może być zaskoczony zdala od kraju macierzystego wypowiedzeniem wojny i tem samem zmuszony do wzięcia udziału w walce, mając powrót do ojczyzny odcięty. W roku 1914 floty sprzymierzonych opuściły swe bazy

na stopie wojennej w zakresie floty i możliwie do tej stopy dociągnięta w zakresie służb wojennych i administracyjnych. Dlatego organizacja marynarki wojennej odchyla się od tych zasad, na których opiera się organizacja armji lądowej. Jest ona bardziej jednorodną, ponieważ flota, która stanowi rację bytu i główną siłę marynarki znajduje się w warunkach podobnych do wojsk osłony *(troupes de couverture)*.

W Polsce, organizacja marynarki winna być obecnie taka, jaka będzie potrzebna dla marynarki polskiej w przyszłości. Marynarka, jak wiadomo, zależy w swym składzie i sile od międzynarodowych warunków politycznych. Organizacja zatem winna być dość elastyczna, aby bez wielkich przeobrażeń mogła dostosować się do zmiennej siły floty w różnych okresach czasu. Stąd organizacja, jaką należy obecnie nadać marynarce polskiej, musi być zakrojona szerzej, niż tego wymaga teraźniejszość, w przewidywaniu przyszłych potrzeb floty wojennej polskiej. Byłoby szkodliwą krótkowzrocznością mieć jedynie na widoku naszą flotę w obecnym zaczątkowym jej

---

dwa dni przed wypowiedzeniem wojny i powróciły do nich dopiero pod koniec. Wiadomo, że pancernik „France" z Prezydentem Rzeczypospolitej Francuskiej, został zaskoczony przez silne napięcie stosunków dyplomatycznych i niebezpieczeństwo wojny na Bałtyku. Musiał przyśpieszyć swój powrót do Francji przed samem wypowiedzeniem wojny.

stanie. Elementy tej organizacji mogą być oczywiście zmniejszone w swych rozmiarach i ugrupowaniu na teraz, lecz muszą wszystkie istnieć.

Pierwsze zadanie organizacji winno polegać na ustaleniu miejsca, które marynarka wojenna ma zająć w państwie. Jaki ma być jej stosunek i zależność od służb publicznych, jak ma być uregulowane naczelne jej dowództwo i stosunek jego do innych władz państwowych?

Zapewne, że rozmiary i rozwój organizacji polskiej marynarki wojennej długo jeszcze nie wykażą potrzeby utworzenia osobnego ministerstwa. Należy zatem wcielić ją do Min. Spraw Wojskowych, pod warunkiem wszakże, że pod kierownictwem Ministra Spraw Wojskowych będzie ona stanowiła organizację samą w sobie, samostarczalną, o służbach, zależnych jedynie od Ministra.

Rzecz jasna, że marynarka wojenna zawsze będzie mogła korzystać z niektórych wielkich służb armji lądowej, pozostawiając narazie odpowiednie służby własne w stanie nierozwiniętym.

Lecz bezwzględnie zachowaną być musi zasada, iż marynarka ma być organizowana, dowodzona i administrowana przez oficerów morskich.

Na czele zatem marynarki ma być oficer morski, pozostający pod bezpośrednimi rozkazami Ministra Spr. Wojskowych, podobnie, jak Szef

Sztabu Gen., z tą wszakże różnicą, że na wypadek wojny pozostaje on przy Ministrze.

W czasie pokoju Szef marynarki utrzymuje łączność pomiędzy różnymi organami wykonawczymi, skupia ich wysiłki za pomocą kierownictwa, opartego na jednolitości poglądów, informuje Ministra i poddaje mu niezbędne inicjatywy, wreszcie służy mu radą w zakresie budżetu i związanych z nim stosunków parlamentarnych.

W czasie wojny Szef marynarki obejmuje kierownictwo strategiczne całości działań wojennych, rozmieszczenie sił, koordynację służb, zaspokojenie potrzeb ogólnych.

Jest to szczególną właściwością wojny morskiej, że odbywa się ona w kilku sferach działań wojennych, które mogą być oddalone jedne od drugich nawet wówczas, gdy wojna morska nie przybiera zbyt wielkich rozmiarów. Obrona wybrzeża, osłona transportów, napadanie statków nieprzyjacielskich stanowią działania odrębne, bez łączności taktycznej między niemi, które zatem nie mogą mieć jednego tylko dowódcy.

Siły, które biorą udział, mają być rozdzielone według natury działań, zgodnie z poglądami rządu na ich względną wartość, znaczenie ich powodzenia. Jedynie rząd przez swą służbę dyplomatyczną, znajomość zasobów i potrzeb kraju i armji może wyrobić sobie pogląd na konieczność lub nagłość danej operacji wojennej, przeto

musi mieć przy sobie dowódcę kompetentnego, a więc oficera morskiego, który miałby władzę nad wszystkimi elementami marynarki i wydawał im rozkazy ogólne, grupował siły, dostarczał potrzebnych środków. Tym oficerem morskim jest Szef marynarki.

Dla tych względów Szef marynarki nie może być oddany pod rozkazy Naczelnego Wodza.

W tym kierunku referent i część komisji nie podzielali poglądów Rządu i sprawa miała być uzgodnioną w 3-iem czytaniu, które nie doszło do skutku. Był to także pogląd szefa Francuskiej Misji morskiej ś. p. kontradmirała de Jollivet. Z dyskusyj, jakie prowadziłem zarówno z nim, jak i ze Szefem Sztabu Ministerstwa marynarki wojennej w Paryżu wynikły obecne rozważania.

Marynarka może być użyta jedynie przeciw objektom, które wskazuje rząd w oparciu na opinji Rady Obrony Państwa. Jaką rolę odgrywałby Naczelny Wódz, któryby tworzył jedynie zbędne ogniwo pomiędzy rządem a Szefem marynarki? Nie mógłby oczywiście dawać rozkazów bardziej szczegółowych w działaniach wojennych, które przebiegają zdala od niego. Dawać rozkazy strategiczne, byłoby to wkroczeniem w atrybucje Szefa marynarki, oficera kompetentnego i odpowiedzialnego. Z takiego podporządkowania Szefa marynarki niema widocznych korzyści.

Jedność dowództwa jest uwarunkowana jednością frontu. W wielkiej wojnie na rozkaz Ministra wojny, a wbrew zaleceniom Naczelnego Wodza, pochłoniętego operacjami, któremi osobiście dowodził, został utworzony front na Bałkanach z jednostek bojowych, wziętych z frontu północno-wschodniego. Front ten, jak wiadomo, był powierzony naczelnemu dowódcy, niezależnemu od Naczelnego Wodza. Wódz Naczelny byłby zaiste w kłopotliwem położeniu, gdyby miał pod rozkazami flotę, która podczas całej wojny prowadziła operację na Adrjatyku, lub nawet gdyby mu poddano flotyllę osłony, operującą na Oceanie lub morzu Śródziemnem, gdyby miał się zajmować rozmieszczeniem sił morskich, stosownie do potrzeb chwili, na wszystkich morzach globu.

Wojna na całości frontów, na lądzie i morzu, może pozostawać pod ogólnem kierownictwem Ministra, członka Rządu, gdy siły zbrojne na każdym froncie pozostają pod rozkazami Naczelnego Wodza.

Tego rodzaju założenie nie jest naruszeniem zasady jedności dowództwa, lecz jej utrzymaniem. Zresztą ten pogląd stosowany był zawsze, nawet w tych krajach, które nie posiadały w organizacji rządu osobnego ministra marynarki.

W przewidywaniu działań skombinowanych można zawsze na rozkaz Ministra poddać pewne części sił morskich Naczelnemu Wodzowi, a na-

wet niektórym dowódcom armji, jeżeli działania przewidywane są umiejscowione. Zawsze jednak zgodnie z opinją Szefa marynarki mogą być określone te siły, które należy wydzielić dla osiągnięcia pożądanego celu.

Byłoby jeszcze bardziej niewłaściwem oddać na stałe całość lub część floty pod rozkazy dowódcy armji wybrzeża. Tego rodzaju organizacja pociąga za sobą jedynie pozbawienie floty zdolności do ruchu i osłabienie zaczepnej potęgi floty. Byłaby ona niewątpliwie utrzymywaną przy lądzie, ponieważ dowódca armji wybrzeża może jedynie znać w zakresie ograniczonym zadania i potrzeby działań wojennych, które mu powierzono.

Na powyższych zasadach powinny być zbudowane artykuły ustawy odnoszące się do marynarki i regulujące organizację Ministerstwa Spr. Wojsk. oraz Naczelnego Dowództwa sił zbrojnych Polski na lądzie i morzu. Bez uwzględnienia tych zasad organizacja polskiej marynarki wojennej byłaby wadliwą i pozbawioną zdolności rozwoju, bo nieopartą na trwałych zrębach organizacyjnych, wypróbowanych w doświadczeniach wielkich państw.

* * *

Polska jest w tem położeniu szczególnie niebezpiecznem, ale i chlubnem, że broniąc swej niepodległości wobec przeciwników liczbowo sil-

niejszych, broni równocześnie najwyższych wartości moralnych i prawnych świata. Przewaga po stronie przeciwników, którzy grożą tej niepodległości, każe przewidywać chwilowe załamania się i niepowodzenia wojenne, które stanowią najcięższą próbę wartości jednostek i społeczeństwa, ale i ustaw, które organizują jego życie. Nie bez głębokiego przemyślenia i gruntownej dyskusji, która zawsze w komisji wojskowej, mimo ostrych walk, stała na wysokim poziomie troski o byt państwa, projekt ustawy obliczony jest także i na chwile ciężkie, przewidując całokształt trudności, do których rozwiązania powołane są osoby i instytucje w tej ustawie określone.

IV. Tekst projektu ustawy.

(Tekst ustalony w sejmowej komisji wojskowej w drugiem i częściowo trzeciem czytaniu.)

Ustawa o Naczelnych Władzach Obrony Państwa.

ROZDZIAŁ I.

Postanowienia ogólne.

Rząd.

Art. 1.

Rząd (Art. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.) przygotowuje w czasie pokoju obronę Państwa i kieruje nią w czasie wojny.

Przygotowanie to i kierownictwo obejmuje przedewszystkiem:

1) określenie politycznych celów wojny;
2) ustalenie i wykonanie ogólnego planu wojny w zakresie środków wojskowych, gospodarczych, finansowych, intelektualnych, moralnych oraz przez sojusze, układy międzynarodowe;

3) podział zadań w powyższym zakresie pomiędzy poszczególne władze państwowe, instytucje samorządowe, instytucje i osoby prywatne, oraz kontrola przygotowań i wykonania tych zadań.

ROZDZIAŁ II.

Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 2.

Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 3.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i zwalnia:

1) Na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych: Generalnego Inspektora Wojsk, Szefa Sztabu Generalnego, Szefa Administracji, Szefa Marynarki, Inspektorów armji, Inspektorów Broni, Inspektora Szkół, Szefa Korpusu Kontrolerów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Sekretarza Generalnego Rady Obrony Państwa, a na czas wojny Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa.

2) Na bezpośredni wniosek Ministra Spraw Wojskowych:

   a) nadaje pierwszy stopień oficerski oraz dalsze przy awansach,

b) przenosi oficerów do rezerwy i powołuje z rezerwy na zawodowych,
c) mianuje w czasie pokoju na stanowiska dowódców dywizji, równorzędne oraz wyższe,
d) na wniosek Naczelnego Wodza, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, dowódców frontu i armji.

Art. 4.

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje wszystkie odznaczenia wojskowe, a w czasie wojny ma prawo przekazać nadawanie odznaczeń w swojem imieniu dowódcom.

Art. 5.

Prezydentowi Rzeczypospolitej przysługuje prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach w stosunku do osób, podlegających sądownictwu wojskowemu.

Art. 6.

Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, oznacza obszary i miejscowości, mające szczególną wagę dla obrony Państwa (obozy warowne i t. p.) z tem, że ogłoszenie takie powoduje dla ludności ogra-

niczenia, przewidziane w obowiązujących ustawach.

Art. 7.

Prezydent Rzeczypospolitej zarządza mobilizację na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 8.

Prezydent Rzeczypospolitej wypowiada wojnę i zawiera pokój za uprzednią zgodą Sejmu.

Art. 9.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwoływać Radę Obrony Państwa w miarę potrzeby, niezależnie od postanowienia art. 14 niniejszej ustawy.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest obecny na posiedzeniu Rady Obrony Państwa, wówczas przewodniczy obradom.

Art. 10.

Celem zabezpieczenia interesów Państwa od chwili ogłoszenia mobilizacji przez cały czas trwania wojny Prezydent Rzeczypospolitej, zgodnie z art. 3 ust. 5 lub z art. 44 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. ma prawo uzupełniania w razie potrzeby obowiązujących przepisów prawnych w drodze rozporządzeń, wydanych na wniosek Rady Ministrów i kontrasygnowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych Ministrów w zakresie spraw, związa-

nych z prowadzeniem wojny. Rozporządzenia takie będą przedłożone ciałom ustawodawczym do ustawowego załatwienia na jednem z najbliższych posiedzeń po ich ogłoszeniu i zachowują moc obowiązującą, o ile nie zostaną zmienione lub uchylone.

ROZDZIAŁ III.

Rada Ministrów.

Art. 11.

Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za przygotowanie i kierownictwo obrony Państwa, ponoszą ją również i ministrowie, oddzielnie każdy w swoim zakresie działania. (Art. 56 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.)

Rada Obrony Państwa.

Art. 12.

Organem Rządu dla rozpatrywania podstawowych zagadnień obrony Państwa i przygotowania sposobów ich załatwienia jest Rada Obrony Państwa.

Art. 13.

W skład Rady Obrony Państwa wchodzą: Prezes Rady Ministrów, przewodniczący, Minister Spraw Wojskowych, stały zastępca przewodniczącego, jako członkowie: Minister Spraw

Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Skarbu, Minister Przemysłu i Handlu, Minister Rolnictwa, Minister Kolei.

Jako członkowie z głosem doradczym: Generalny Inspektor Wojsk i Szef Sztabu Generalnego.

Jeżeli przedmiot obrad Rady Obrony Państwa dotyczy zakresu działania innych Ministrów, biorą oni także udział w posiedzeniach Rady Obrony Państwa na wezwanie jej przewodniczącego, w charakterze jej członków.

Na posiedzenia Rady Obrony Państwa mogą być powoływani rzeczoznawcy wojskowi i cywilni.

Art. 14.

Radę Obrony Państwa zwołuje przynajmniej dwa razy do roku Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub też na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, albo Generalnego Inspektora Wojsk, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Sekretarjat Generalny.

Art. 15.

Przy Prezesie Rady Ministrów ustanawia się Sekretarjat Generalny Rady Obrony Państwa, którego zadaniem jest:

1) badanie zagadnień i przygotowanie materjałów do obrad Rady Ministrów, względnie Rady Obrony Państwa;

2) przygotowanie zarządzeń w wyniku uchwał Rady Obrony Państwa i przekazywanie ich ministrom;
3) czuwanie nad sposobem wykonania powziętych postanowień.

Pracami Sekretarjatu Generalnego Rady Obrony Państwa kieruje sekretarz generalny, powoływany i odwoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Organizację i zakres działania Sekretarjatu Generalnego Rady Obrony Państwa określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

ROZDZIAŁ IV.

Minister Spraw Wojskowych.

Art. 16.

Minister Spraw Wojskowych jest w czasie pokoju naczelną władzą kierowniczą we wszelkich sprawach wojskowych oraz dowódcą sił zbrojnych Państwa.

W czasie wojny zachowuje dowództwo nad temi siłami zbrojnemi oraz władzę w tym zakresie działania, które nie zostały przekazane Naczelnemu Wodzowi.

Art. 17.

Wszystkie nominacje na stanowiska oraz zwolnienia ze stanowisk wojskowych, niezastrzeżone Prezydentowi Rzeczypospolitej, należą do Ministra Spraw Wojskowych, względnie do upoważnionych przez niego przełożonych.

Art. 18.

Minister Spraw Wojskowych wykonywa swe zadania, wynikające z poprzednich artykułów, przez Ministerstwo Spraw Wojskowych i podległe mu organa.

ROZDZIAŁ V.

Rada Wojenna.

Art. 19.

Rada Wojenna jest organem doradczym Ministra Spraw Wojskowych, który zasięga jej zdania w sprawach, dotyczących zasad organizacji, mobilizacji, dyslokacji, zaopatrzenia, uzbrojenia i wyszkolenia siły zbrojnej, a także w sprawach dotyczących fortyfikacji i przemysłu wojennego. Pozatem Rada Wojenna wydaje opinje o kandydatach na stanowiska wyższych dowódców, począwszy od dowódców dywizji.

Art. 20.

Przewodniczącym Rady Wojennej jest Minister Spraw Wojskowych. W skład jej wchodzą:

Generalny Inspektor Wojsk, jako stały zastępca przewodniczącego, Marszałkowie Polski, Szef Sztabu Generalnego, Szef Administracji Armji, Szef Marynarki Wojennej, Inspektorowie Armji, Inspektorowie Broni, Inspektor Szkół oraz trzej generałowie, mianowani i odwoływani przez Ministra Spraw Wojskowych, jako członkowie. W posiedzeniach Rady Wojennej mogą brać udział rzeczoznawcy techniczni, powoływani każdorazowo przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 21.

Radę Wojenną zwołuje Minister Spraw Wojskowych z własnej inicjatywy lub na wniosek Generalnego Inspektora Wojsk, w każdym razie niemniej niż cztery razy do roku. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest obecny na posiedzeniu Rady Wojennej, wówczas przewodniczy obradom. W wypadku obecności Prezydenta Rzeczypospolitej bierze w posiedzeniu Rady Wojennej udział Prezes Rady Ministrów.

ROZDZIAŁ VI.

Generalny Inspektor Wojsk i Inspektorowie.

Art. 22.

Dla zabezpieczenia ciągłości pracy nad przygotowaniem obrony Państwa i utrzymaniem zdatności bojowej siły zbrojnej ustanawia się Gene-

ralnego Inspektora Wojsk, podległego bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych.

Generalny Inspektor Wojsk jest przewidywany na Naczelnego Wodza Wojska Polskiego w czasie Wojny.

Art. 23.

Generalny Inspektor Wojsk w imieniu Ministra ustala wytyczne w dziedzinie przygotowań do wojny w zakresie planów operacyjnych oraz planów mobilizacji i koncentracji. W sprawach powyższych wydaje Szefowi Sztabu Generalnego wskazówki i rozkazy. Plany operacyjne, mobilizacji i koncentracji, opracowuje pod przewodnictwem Szefa Sztabu Generalnego Sztab Generalny, jako organ pracy Generalnego Inspektora Wojsk w tym zakresie; plany powyższe zatwierdza Minister Spraw Wojskowych na wniosek Generalnego Inspektora Wojsk.

We wszystkich sprawach zasadniczych, dotyczących przygotowań obrony Państwa, Generalny Inspektor Wojsk opinjuje i podpisuje projekty zarządzeń Szefa Sztabu Generalnego przed przedłożeniem ich do decyzji Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 24.

Generalny Inspektor Wojsk kieruje pracami Inspektorów Armji i Inspektorów Broni w odniesieniu do zadań, oczekujących ich na wypadek

wojny, oraz kieruje grami wojennemi i manewrami.

Generalny Inspektor Wojsk wykonywa bezpośrednio lub pośrednio przez Inspektorów Armji, Inspektorów Broni, Inspektora Szkół inspekcję dowództw oraz wszystkich formacji broni i służb.

Art. 25.

Generalny Inspektor Wojsk:

1) stawia wnioski na obsadę wyższych dowództw, przewidzianych na wypadek mobilizacji;
2) opinjuje obsadę pokojową wyższych dowództw;
3) wydaje opinję o wyższych dowódcach;
4) stawia Ministrowi Spraw Wojskowych wnioski na obsadę stanowisk Szefa Sztabu Generalnego, Inspektorów Armji, Inspektorów Broni i Inspektora Szkół.

Art. 26.

Inspektorowie Armji, Inspektorowie Broni i Inspektor Szkół podlegają bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi Wojsk.

ROZDZIAŁ VII.

Naczelny Wódz.

Art. 27.

Naczelny Wódz w czasie wojny kieruje operacjami wojennemi i sprawuje dowództwo nad siłami zbrojnemi Państwa, oddanemi pod jego

rozkazy, i otrzymuje ten zakres władzy, który ustalają rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, wydawane na podstawie uchwały Rady Ministrów.

ROZDZIAŁ VIII.

Szef Sztabu Generalnego.

Art. 28.

Szef Sztabu Generalnego podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje pracami Sztabu Generalnego, podejmując je na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojskowych, wytycznych i rozkazów Generalnego Inspektora Wojsk, wydawanych w imieniu Ministra (w zakresie oznaczonym art. 23), oraz z własnej inicjatywy.

Art. 29.

Szefowi Sztabu Generalnego przysługuje prawo wydawania rozkazów sile zbrojnej Państwa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, wchodzących w zakres kompetencji Sztabu Generalnego i w granicach ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

ROZDZIAŁ IX.

Szef Administracji Armji.

Art. 30.

Szef Administracji Armji podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje admini-

stracją siły zbrojnej Państwa w jego imieniu oraz w zakresie poruczonym mu przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 31.

Szefowi Administracji Armji przysługuje prawo wydawania rozkazów sile zbrojnej Państwa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, dotyczących Administracji Armji, w granicach, ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

ROZDZIAŁ X.

Szef Marynarki Wojennej.

Art. 32.

Szef Marynarki Wojennej podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje sprawami Marynarki Wojennej na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojskowych. Stosunek Szefa Marynarki Wojennej do Szefa Sztabu Generalnego i Szefa Administracji ustala rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 33.

Szefowi Marynarki Wojennej przysługuje prawo wydawania rozkazów w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, dotyczących Marynarki Wojennej, oraz w granicach, ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 34.

Dowództwo sił zbrojnych morskich w czasie wojny sprawuje admirał, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Admirał ten podlega Naczelnemu Wodzowi.

ROZDZIAŁ XI.

Korpus Kontrolerów Armji.

Art. 35.

Korpus Kontrolerów wykonywa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych kontrolę Administracji Armji i pozostaje pod kierownictwem Szefa Korpusu Kontrolerów, który podlega bezpośrednio Ministrowi.

Art. 36.

Szczegółowy zakres działania Korpusu Kontrolerów w wojsku określi rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych.

ROZDZIAŁ XII.

Poszczególne Ministerstwa.

Art. 37.

Zakres działania poszczególnych ministrów w sprawach, dotyczących obrony Państwa, oraz organizację w podległych im urzędach odpowiednich czynników ustali uchwała Rady Ministrów.

ROZDZIAŁ XIII.

Postanowienia końcowe.

Art. 38.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi spraw wojskowych i zainteresowanym ministrom we właściwym zakresie działania.

Art. 39.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy, tracą moc obowiązującą ustawy i przepisy sprzeczne z nią, oraz dotychczasowe postanowienia w przedmiotach, unormowanych niniejszą ustawą.

Art. 40.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

ROZDZIAŁ XIII.

Postanowienia końcowe.

Art. 38.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi spraw wojskowych i zainteresowanym ministrom we właściwym zakresie działania.

Art. 39.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy, tracą moc obowiązujące ustawy i przepisy sprzeczne z nią, oraz dotychczasowe postanowienia w przedmiotach unormowanych niniejszą ustawą.

Art. 40.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

CZĘŚĆ DRUGA.

PODZIAŁ KOMPETENCJI NACZELNYCH WŁADZ OBRONY PAŃSTWA

(OBJAŚNIENIA SZCZEGÓŁOWE).

V. Rozbiór szczegółowy ustawy.

TYTUŁ.

Ustawa brzmi:

Ustawa o organizacji Naczelnych Władz obrony Państwa.

Dawniej wojny nie obejmowały całości narodu. Armje zawodowe jedynie brały w nich udział. Jeżeli terytorjum, na którem rozwijały się działania wojenne było mniej lub więcej złupione, nie było ono zniszczone w tym stopniu, jak po ogniu huraganowym w ostatniej wojnie światowej.

Z drugiej strony, armje zawsze miały stosunkowo niewiele potrzeb. Z chwilą, gdy zapasy, zgromadzone w przewidywaniu wojny, zostały wyczerpane, po rekwizycji lub zrabowaniu zapasów lokalnych, narody, prowadzące wojnę, zawierały pokój lub zawieszenie broni, które pozwalały im na odnowienie swych sił.

Zresztą panujący wybierali raczej zawarcie pokoju mniej szczęśliwego, nawet utratę terytorjum, niż odwołanie się poddanych, by chwycili za broń lub oddali swe dobra materjalne dla prze-

dłużenia walki. Byliby oni zdani na łaskę powszechnego niezadowolenia, które mogłoby zachwiać ich tronem.

Wojny nowoczesne nie mają charakteru tak ograniczonego zjawiska. Narody chcą walczyć tylko o swą niepodległość. Ich istnienie jest właśnie stawką walki. Temu niezależnemu istnieniu narody są zdecydowane poświęcić życie i dobra materjalne obywateli. W tych warunkach wojna nie jest już tylko sprawą wojsk, lecz całych narodów. Wojna nie jest już tylko sprawą generałów, lecz rządów.

Było zatem rzeczą potrzebną w chwili, gdy przystępowano do ustawodawstwa o organizacji obrony narodowej, nie ograniczać ustawy jedynie do organizacji władz wojskowych, lecz rozszerzyć ją na wszystkie władze państwowe. Przeto tytuł: „Organizacja Naczelnych Władz Obrony Państwa" — jest zupełnie właściwym tytułem, wynikającym z doświadczeń i odpowiadającym pojęciom o wojnie nowoczesnej.

ROZDZIAŁ I.

Postanowienia ogólne.

Rząd.

Art. 1.

Rząd (art. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921) przygotowuje w czasie pokoju obronę Państwa i kieruje nią w czasie wojny.

Przygotowanie to i kierownictwo obejmuje przedewszystkiem:

1) określenie politycznych celów wojny;

2) ustalenie i wykonanie ogólnego planu wojny w zakresie środków wojskowych, gospodarczych, finansowych, intelektualnych, moralnych oraz przez sojusze, układy międzynarodowe;

3) podział zadań w powyższym zakresie pomiędzy poszczególne władze państwowe, instytucje samorządowe, instytucje i osoby prywatne, oraz kontrola przygotowań i wykonania tych zadań.

Artykuł ten stawia Rząd w całym jego konstytucyjnym zespole przed zagadnieniem obrony państwa. Nie daje mu możności uchylenia się od odpowiedzialności przez przeniesienie jej na jedną osobę, bez względu na to, jaką byłaby jej wartość.

Wyraźnie nakazuje rządowi, jako całości, przygotowanie obrony narodowej, dzieło do dokonania w czasie pokoju, oraz kierownictwo obroną, zadanie do spełnienia w czasie wojny.

Wylicza istotne punkty, na które ma być zwrócona uwaga rządu. Zapewne każde wyszczególnienie może być uważane jako niezupełne lub, przeciwnie, jako zbyt wyłączne.

Wszakże wyszczególnienie, stanowiące przedmiot artykułu 1-go, omija trudności w tych dwu kierunkach.

ROZDZIAŁ II.

Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 2.

Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Artykuł ten jest powtórzeniem początkowego ustępu art. 46 ustawy konstytucyjnej.

Można długo rozprawiać nad wyrażeniem „zwierzchnik". Jest to oczywiście przeżytek dawnych czasów. W przeszłości, książęta byli rzeczywistymi, istotnymi wodzami wojsk, które nieraz wkładały im korony królewskie. Później, gdy rządzenie narodami stało się bardziej złożone i gdy dowodzenie wojskiem stało się jedynie częścią atrybutów księcia, panujący chciał zachować pozór wojownika, co czyniło zadość pojęciom minionych okresów, kiedy siła fizyczna była głównem źródłem potęgi i władzy.

W Europie, w której niektórzy panujący zachowali jeszcze to naczelne stanowisko wojskowe, dzięki tradycji lub upodobaniom, demokracje zapewne nie chciały zmniejszyć prestige'u najwyższych swych przedstawicieli i w ten sposób stawiać ich na stopniu niższym w porównaniu z koronowanemi głowami państw w czasie urzędowych uroczystości lub aktów o doniosłości państwowej.

Czy to wyrażenie „zwierzchnik" zawiera w sobie prawo do dowodzenia?

Jest rzeczą konieczną porozumieć się w sprawie tego prawa do dowództwa. Dowódca nowoczesny nie jest wschodnim satrapą. Dowodzi on jedynie na podstawie ustaw i regulaminów. We Francji, gdy oficer otrzymuje dowództwo, zwierzchnik, który przedstawia oficera nowemu oddziałowi oddanemu pod jego komendę, zawiadamia oddział, że winien mu posłuszeństwo „we wszystkiem, co rozkaże dla dobra służby, wykonania regulaminów wojskowych i poszanowania ustaw" („dans tout se qu' il commandera pour le bien du service, l'exécution des règlements militaires et l'observation des lois"). Zatem zakres, w którym działa władza wojskowa, jest ściśle określony.

To wyrażenie „zwierzchnik", znajdując się w art. 46 Konstytucji, nie stanowi przeszkody dla przepisów art. 44, który wymaga, aby każdy akt rządowy Prezydenta Rzplitej dla swej ważności był podpisany przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra.

Otóż, na szczeblu najwyższym jest rzeczą bardzo trudną do pojęcia, by „rozkaz" nie był równocześnie „aktem rządowym", chociażby ze względu na wydatki, jakie za sobą pociąga.

Nadto, art. 51 podaje, że Prezydent Rzplitej za czynności urzędowe nie jest odpowiedzialny parlamentarnie. W demokracji trudno wyobrazić

sobie jakiekolwiek dowództwo wojskowe czy cywilne bez odpowiedzialności parlamentarnej odpowiedniego ministra, członka rządu.

Takie d o w ó d z t w o z w i e r z c h n i e b e z o d p o w i e d z i a l n o ś c i byłoby sprzeczne z zasadami Konstytucji, gdzie „władza zwierzchnia należy do Narodu“ w każdym zakresie i stanowiłoby czynnik równorzędny z „Narodem-suwerenem.“

Możnaby zauważyć, że pojęcie „zwierzchnik“ daje Prezydentowi Rzplitej szczególne uprawnienia. Nie powiedziano bowiem, że Prezydent Rzplitej jest zwierzchnikiem komunikacji, administracji państwowej, lecz powiedziano wyraźnie, iż jest „najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa“.

Na ten zarzut można odpowiedzieć, że Konstytucja wylicza niektóre funkcje Prezydenta Rzplitej:

prawo do darowania lub złagodzenia kary (art. 47),
reprezentację Państwa nazewnątrz (art. 48)
przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych (art. 48),
zawieranie umów z innemi państwami (art. 49) i t. d.

Wszystkie te funkcje nie stoją w sprzeczności z obowiązkiem kontrasygnowania każdego aktu przez Prezesa Rady Ministrów i z zasadą nieodpowiedzialności.

Prezydent jest zazwyczaj osobą cywilną. Jego działanie w życiu codziennem armji narażone byłoby na ryzyko braku kompetencji.

Konstytucja marcowa odmawia Prezydentowi, słusznie zresztą[1]), prawa sprawowania naczelnego dowództwa na czas wojny. Byłoby rzeczą nieprawidłową powierzać mu jakieś specjalne czynności w wojsku w czasie pokoju.

Rola Prezydenta Rzplitej w stosunku do armji jest znacznie wyższa i bardziej podniosła. Jego obowiązkiem będzie np. utrzymanie armji narodowej poza polityką, a także prowadzenie wielkiego dzieła przygotowania narodu na wypadek wojny ponad walkę partyjną; dla zachowania ciągłości pracy w dziele obrony narodowej, wywarcie nacisku na partje, aby, w razie przesilenia i upadku rządu, osoba Ministra Spraw Wojskowych, o ile to możliwe, pozostawała niezmienna lub małozmienna i t. d.

Wyrażenie art. 46 Konstytucji „Najwyższy Zwierzchnik sił zbrojnych Państwa“ — winno być raczej rozumiane w znaczeniu zwierzchnika moralnego, najwyższego przedstawiciela idei armji narodowej, nie zaś w znaczeniu dowódcy wojskowego.

[1]) Aby nie wprowadzać równocześnie dezorganizacji do rządu i do naczelnego dowództwa w razie wojny, gdy wybuchnie przesilenie polityczne.

Art. 3.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i zwalnia:

1) Na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych: Generalnego Inspektora Wojsk, Szefa Sztabu Generalnego, Szefa Administracji, Szefa Marynarki, Inspektorów armji Inspektorów Broni, Inspektora Szkół, Szefa Korpusu Kontrolerów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego, oraz Sekretarza Generalnego Rady Obrony Państwa, a na czas wojny Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa.

2) Na bezpośredni wniosek Ministra Spraw Wojskowych:

a) nadaje pierwszy stopień oficerski oraz dalsze przy awansach,

b) przenosi oficerów do rezerwy i powołuje z rezerwy na zawodowych,

c) mianuje w czasie pokoju na stanowiska dowódców dywizji, równorzędne oraz wyższe,

d) na wniosek Naczelnego Wodza, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojsk., dowódców frontu i armji.

Pierwszy ustęp dotyczy mianowań i zwalniań na najwyższych stanowiskach w armji Jest on całkowicie zgodny z art. 45 Konstytucji.

Drugi ustęp, dotyczący stanowisk mniej wysokich, wymaga bezpośredniego wniosku Ministra Spraw Wojskowych, z pominięciem Rady Ministrów.

Można spierać się o to, czy i w tym wypadku nie należałoby stosować art. 45 i czy wogóle wszystkich mianowań i odwołań na jakiekolwiek stopnie w armji nie należałoby dokonywać na

wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Tego właściwie wymaga litera Konstytucji.

Lecz wydaje się, że w tym wypadku Rada Ministrów nie posiada innych elementów dla wyrobienia sobie sądu, jak wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Wniosek zatem Prezesa Rady Ministrów byłby tylko przejęciem wniosku Ministra Spraw Wojskowych.

Jeżeli w pewnej chwili Minister Spr. Wojsk., pozostając w rozbieżności z Radą Ministrów, a w zgodzie z Prezydentem Rzplitej, chciałby obsadzić pewne stanowiska wojskowe, Rada Ministrów, ponosząc solidarnie odpowiedzialność (art. 56), zmuszona byłaby na skutek takiego wewnętrznego zatargu podać się do dymisji, względnie co najmniej Minister Spr. Wojsk. powinien z Rady ustąpić. Od tej chwili jego podpis straciłby swą ważność, a rozporządzenia byłyby bezzwłocznie odwołane.

W każdym razie jest rzeczą łatwą, w razie niemożności usunięcia skrupułów, zmienić ten artykuł w ustępie drugim i ustalić konieczność podpisywania aktów nominacyjnych także przez Prezesa Rady Ministrów.

Art. 4.

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje wszystkie odznaczenia wojskowe, a w czasie wojny ma prawo przekazać nadawanie odznaczeń w swojem imieniu dowódcom.

Nadanie odznaczenia wojskowego było zdawna zawsze uważane za atrybut przysługujący Głowie Państwa.

Większość ustaw o odznaczeniach w ten właśnie sposób sprawę rozstrzyga.

Ustalając, że Prezydent Rzplitej nadaje wszystkie odznaczenia wojskowe, art. 4 zapobiega przedewszystkiem temu, aby obywatel poszczególny, kimkolwiek on będzie, tworzył nowe odznaczenia wojskowe.

Art. 5.

Prezydentowi Rzeczypospolitej przysługuje prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno - sądowego w poszczególnych wypadkach w stosunku do osób, podlegających sądownictwu wojskowemu.

Artykuł ten jest komentarzem art. 47 Konstytucji. Być może, iż nie jest on niezbędny. Lecz skoro ustawa zbiera i kodyfikuje wszystko to, co dotyczy atrybucyj Prezydenta Rzplitej w stosunku do armji, jest rzeczą właściwą, aby przypomnieć te prerogatywy wojskowe, które są złączone z innemi w tekście Konstytucji.

Art. 6.

Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, oznacza obszary i miejscowości, mające

szczególną wagę dla obrony Państwa (obozy warowne i t. p.) z tem, że ogłoszenie takie powoduje dla ludności ograniczenia, przewidziane w obowiązujących ustawach.

Artykuł ten jasno odgranicza mobilizację od wypowiedzenia wojny. Mobilizacja jest aktem wewnętrznym Państwa, które winno przedsięwziąć wszystkie środki ostrożności, celem zapewnienia powodzenia w działaniach wojennych.

Jest rzeczą naturalną, że środek, który głęboko przeistacza bieg życia pokojowego i który może być uważany za groźbę dla zagranicy, winien być otoczony wszystkiemi gwarancjami niezbędnemi, aby nie był użyty w sposób lekkomyślny. Każdy Rząd musi wyraźnie wziąć na siebie odpowiedzialność za użycie takiego środka, jakim jest mobilizacja.

Art. 7.

Prezydent Rzeczypospolitej zarządza mobilizację na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 8.

Prezydent Rzeczypospolitej wypowiada wojnę i zawiera pokój za uprzednią zgodą Sejmu.

Artykuł ten odtwarza art. 50 Konstytucji z tych samych powodów kodyfikacyjnych, które zostały wyłożone w art. 5.

Art. 9.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwoływać Radę Obrony Państwa w miarę potrzeby, niezależnie od postanowienia art. 14 niniejszej ustawy.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest obecny na posiedzeniu Rady Obrony Państwa, wówczas przewodniczy obradom.

Tekst niniejszej ustawy przewiduje organizację Rady Obrony Państwa. Artykuł ten przypomina Prezydentowi konieczność perjodycznego jej zwoływania.

Jest rzeczą właściwą, że najwyższemu przedstawicielowi Państwa zastrzeżony jest charakter przewodniczącego obrad. Niema tu naruszenia art. 44 Konstytucji, ponieważ obrady nie stanowią aktów rządowych.

Art. 10.

Celem zabezpieczenia interesów Państwa od chwili ogłoszenia mobilizacji przez cały czas trwania wojny Prezydent Rzeczypospolitej, zgodnie z art. 3 ustęp 5 lub art. 44 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. ma prawo uzupełnienia w razie potrzeby obowiązujących przepisów prawnych w drodze rozporządzeń, wydanych na wniosek Rady Ministrów i kontrasygnowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych Ministrów w zakresie spraw, związanych z prowadzeniem wojny. Rozporządzenia takie będą przedłożone ciałom ustawodawczym do ustawowego załatwienia na jednem z najbliższych posiedzeń po ich ogłoszeniu i zachowują moc obowiązującą, o ile nie zostaną zmienione lub uchylone.

Artykuł ten posiada wielką doniosłość i stanowi znaczne wzmocnienie na drodze legalnej władzy wykonawczej od chwili rozpoczęcia mobilizacji. Być może, iż artykuł ten byłby bardziej celowy bezpośrednio po art. 1., ponieważ dotyczy on władzy rządu, jako całości.

ROZDZIAŁ III.

Rada Ministrów.

Art. 11.

Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za przygotowanie i kierownictwo obrony Państwa, ponoszą ją również i ministrowie, oddzielnie każdy w swoim zakresie działania. (Art. 56 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.)

Artykuł ten obarcza rząd, jako ciało zbiorowe i każdego ministra w szczególności ciężarem odpowiedzialności za przeprowadzenie i przygotowanie dzieła obrony narodowej.

Nie jest on zbędny. W rzeczy samej, nawet po Wielkiej Wojnie wielu uważa, że dzieło obrony narodowej jest sprawą wojskowych i Ministra Spraw Wojsk.

Niektórzy Ministrowie, przedstawiciele różnych kierunków politycznych, dla uniknięcia oporu i tarć we własnych stronnictwach mogliby mieć skłonności do przerzucania troski o obronę narodową, która zawsze pociąga za sobą bądź ciężary finansowe, bądź też ograniczenia w za-

kresie własności lub wolności indywidualnej, niechętnie widziane przez wyborców, na kolegę Ministra Spraw Wojskowych. Ustawa temu musi zapobiec.

Rada Obrony Państwa.

Art. 12.

Organem Rządu dla rozpatrywania podstawowych zagadnień obrony Państwa i przygotowania sposobów ich załatwienia jest Rada Obrony Państwa.

Art. 13.

W skład Rady Obrony Państwa wchodzą: Prezes Rady Ministrów, przewodniczący, Minister Spraw Wojskowych, stały zastępca przewodniczącego, jako członkowie: Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Skarbu, Minister Przemysłu i Handlu, Minister Rolnictwa, Minister Kolei.

Jako członkowie z głosem doradczym: Generalny Inspektor Wojsk i Szef Sztabu Generalnego.

Jeżeli przedmiot obrad Rady Obrony Państwa dotyczy zakresu działania innych Ministrów, biorą oni także udział w posiedzeniach Rady Obrony Państwa na wezwanie jej przewodniczącego, w charakterze jej członków.

Na posiedzenie Rady Obrony Państwa mogą być powoływani rzeczoznawcy wojskowi i cywilni.

Artykuły te tworzą organ doradczy przy rządzie. Czy organ ten nie będzie jedynie powtórzeniem jego czynności?

Rada Ministrów jest ciałem cięższem ze względu na liczbę swych członków. Zebrania liczne nie pracują zazwyczaj z należytą szybko-

ścią. Nadto, Rada Ministrów, organ odpowiedzialny, któremu powierzone jest powzięcie decyzji, nie posiada w swym składzie, prawnie ustalonym, rzeczoznawców, którzyby go należycie informowali. Jeżeli nawet do nich się Rada Ministrów odwołuje, to tylko dorywczo. W istocie swej, Rada Obrony Państwa, stanowi delegację Rady Ministrów i może pracować prędzej i skuteczniej niż Rada w pełnym zespole.

Stale wspomagana technikami wojskowymi najwyższych stopni, mogąc nadto powoływać rzeczoznawców cywilnych i wojskowych, Rada Obrony Państwa jest zawsze należycie poinformowaną.

Nadanie głosu stanowczego tylko tym członkom Rady Obrony Państwa, którzy są równocześnie członkami Rządu, pozwala na wydawanie opinji, które w następstwie będą z łatwością przekształcone na postanowienia Rządu. Przytem Ministrowie, którzy nie wchodzą w skład Rady Obrony Państwa, nie będą mogli uskarżać się na to, iż pośrednio znajdują się pod przymusem i pod presją głosów stanowczych osób, nie ponoszących odpowiedzialności parlamentarnej (Generalny Inspektor Wojsk i Szef Sztabu Generalnego).

Art. 14.

Radę Obrony Państwa zwołuje przynajmniej dwa razy do roku Prezes Rady Ministrów z własnej inicja-

tywy lub też na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, albo Generalnego Inspektora Wojsk, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Jest rzeczą użyteczną, iż ustawa ściśle określa w jakich warunkach i przez jakie władze może być zwoływana Rada Obrony Państwa.

W ostatnim ustępie artykułu widocznem staje się znaczenie Generalnego Inspektora Wojsk, który może spowodować zwołanie Rady Obrony Państwa. Oczywiście, aby zachować zasadę podległości Ministrowi Spraw Wojskowych, nie może on zarządzić zwołania Rady. Lecz sam fakt, że może tego żądać, powoduje poważne skutki. W samej rzeczy, tego rodzaju żądanie, pozostawione bez skutku, stawia Rząd wobec ciężkich odpowiedzialności.

Sekretarjat Generalny.

Art. 15.

Przy Prezesie Rady Ministrów ustanawia się Sekretarjat Generalny Rady Obrony Państwa, którego zadaniem jest:

1) badanie zagadnień i przygotowanie materjałów do obrad Rady Ministrów, względnie Rady Obrony Państwa,

2) przygotowywanie zarządzeń w wyniku uchwał Rady Obrony Państwa i przekazywanie ich Ministrom,

3) czuwanie nad sposobem wykonania powziętych postanowień.

Pracami Sekretarjatu Generalnego Rady Obrony Państwa kieruje Sekretarz Generalny, powoływany i odwoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek

Prezesa Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Organizację i zakres działania Sekretarjatu Generalnego Rady Obrony Państwa określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Artykuł ten tworzy dla Rządu organ pracy w zakresie spraw dotyczących obrony Państwa. Posiada on pierwszorzędną wagę.

W większości nowoczesnych państw demokratycznych, wszyscy ministrowie są mniej więcej na tej samej stopie. Prezes Rady Ministrów zazwyczaj obejmuje jedną z tek i to najważniejszą w chwili tworzenia nowego gabinetu, bądź spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu i t. d. Można ubolewać, że w zasadzie Prezes Rady Ministrów jest obarczony troskami poszczególnego ministerstwa i że zazwyczaj nie jest, jeśli nie szefem ministrów, to przynajmniej pierwszym ministrem bez teki. Konstytucja polska nie sprzeciwia się zresztą takiej organizacji Rządu z premjerem na czele, skoro na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje ministrów (art. 45).

Prezes Rady Ministrów, jako szef rządu, musiałby mieć organ pracy, dokładnie poinformowany o kwestjach ogólnych, badanych lub rozstrzyganych przez jego poprzedników, zdolny wreszcie do przygotowania wszystkich elemen-

tów, niezbędnych dla powzięcia decyzji. Byłby to prawdziwy Sztab Generalny Szefa Rządu. Ta instytucja nie istnieje i należy nad tem ubolewać.

Otóż obecna ustawa, której celem jest obrona państwa, usiłuje zapełnić ten zasadniczy brak w organizacji Rządu przez utworzenie takiego Sztabu Generalnego nie w pełnym zakresie spraw państwowych, co przekraczałoby założenie ustawy, lecz oddział tego pożądanego Sztabu Generalnego przy Prezydjum Rady Ministrów, któremu powierzone są sprawy obrony narodowej, oddział, zwany Sekretarjatem Generalnym Rady Obrony Państwa.

Niektórzy proponowali przenieść ten Sekretarjat od Prezesa Rady Ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej.

Cel Sekretarjatu jest utworzenie elementu stałego i przydzielonego raczej przy zmiennej części Rządu (Ministrowie), niż przy stałej jego części, jaką jest Prezydent Rzplitej, który posiada większą ciągłość poglądów i zasób wiadomości, właśnie na skutek swej względnej niezmienności. Zresztą nic nie przeszkadza, aby Prezydent Rzeczypospolitej odwoływał się do Sekretarjatu Generalnego, ponieważ ma on prawo (art. 9) przewodniczyć obradom Rady Obrony Państwa.

Sekretarz Generalny jest mianowany, a nie wybierany. Ten przepis czyni go zależnym od Ministra, daje mu stanowisko wyso-

kiego urzędnika państwowego i nie przekazuje mu tem samem żadnej władzy nad innemi ministerstwami.

ROZDZIAŁ IV.

Minister Spraw Wojskowych.

Art. 16.

Minister Spraw Wojskowych jest w czasie pokoju naczelną władzą kierowniczą we wszelkich sprawach wojskowych oraz dowódcą sił zbrojnych Państwa.

W czasie wojny zachowuje dowództwo nad temi siłami zbrojnemi oraz władzę w tym zakresie działania, które nie zostały przekazane Naczelnemu Wodzowi.

Powiedziano było we wstępie, że wojna jest dziełem całego rządu. Art. 16 obejmuje zakres działania Ministra Spraw Wojskowych i ogranicza go do spraw wojskowych, daje mu dowództwo sił zbrojnych Państwa. Lecz, powiadają, Minister może nie być wojskowym. Czyż może dowodzić, będąc ignorantem w zakresie szczegółowych stosunków w armji?

Czy nie będzie jedynie zwykłą maszyną do podpisywania aktów w rękach Szefa Sztabu Generalnego lub przewidzianego Naczelnego Wodza, nie ponoszących odpowiedzialności parlamentarnej?

Podobnie bywa z Ministrem w czasie pokoju (lub w czasie wojny na wewnętrznym obszarze kraju), jak z Prezydentem Rzeczypospolitej, któ-

remu dano tytuł „zwierzchnika sił zbrojnych Państwa".

Na tym szczeblu, na jakim Minister stoi, zarządzenia jego i rozkazy pociągają za sobą takie skutki, że muszą być one przygotowane nader starannie i nie mogą wychodzić z mózgu jednego człowieka.

Jest bowiem rzeczą Sztabu Generalnego bądź na rozkaz Ministra, bądź z własnej inicjatywy, zbadać taką a taką sprawę i przedstawić rozwiązanie logiczne, jasne, wykonalne. Ministrowi zastrzega się decyzję. Na powzięcie postanowień potrzeba zwykłego rozsądku i zrozumienia położenia politycznego w danej chwili.

Możnaby powiedzieć, że generałowie są niemal nie wskazani na Ministrów. Wielu z nich nie posiada znajomości spraw politycznych kraju i łatwo wchodzą w zatargi z parlamentem. Wielu z nich wykazuje skłonność wchodzenia w szczegóły, które winni pozostawiać właściwym dowódcom i naraża się na zatargi z przewidywanym Wodzem Naczelnym lub Szefem Sztabu Generalnego, mając chęć porządkowania według własnych poglądów spraw, które wymagają znacznie dłuższego czasu, niż przejściowy pobyt na stanowisku Ministra, co jest niestety nieodłączne od systemu rządów parlamentarnych.

Oczywiście ta niestałość rządu zmniejsza znaczenie władzy wykonawczej.

Ministrowie są zmuszeni do szukania oparcia w zaufaniu i do udzielania delegacji swego podpisu w szerokiej mierze organom podwładnym, lecz stałym, aby właśnie zapobiegać szkodliwym skutkom, wynikającym z własnej swej niestałości. Także Minister Spraw Wojskowych nie zdoła uniknąć tego losu. W wielu wypadkach musi on ograniczyć się do przejęcia wniosków przewidywanego Naczelnego Wodza lub Szefa Sztabu.

Niektórzy chcieliby uczynić z Ministra zwykłego Szefa Administracji Wojskowej, zaś dowództwo armji przekazać wodzowi wojskowemu, w ścisłem słowa tego znaczeniu, czy nim będzie Generalny Inspektor Wojsk, jako przewidywany dowódca naczelny, czy Szef Sztabu Generalnego etc. — nie wchodzą zresztą w sprawę nazwy.

Jest to pogląd przyjęty, z mniejszymi lub większymi warjantami, w autokracjach wojskowych. Lecz w tych wypadkach istnieje panujący, który bądź jest, bądź wydaje mu się, iż jest wojskowym, który w razie sporu może być rozjemcą pomiędzy Ministrem a Dowódcą Armji.

W demokracji takiej, jaką jest Polska, przy istnieniu Konstytucji, która obarcza odpowiedzialnością Ministra, tego rodzaju koncepcja jest logiczną niemożliwością. Dowódca Armji, któryby nie był Ministrem, byłby bezsilnym, ponieważ każdy rozkaz pociąga za sobą wydatek,

a każdy wydatek musi otrzymać zgodę Parlamentu. Otóż Parlament zna tylko Ministra, który jest przed nim odpowiedzialny, tak za czynności własne, jak i swych podwładnych, z których mianowicie pierwszym jest Naczelny Wódz.

Drugi ustęp artykułu określa atrybucje Ministra w czasie wojny. Być może, iż byłby ten ustęp bardziej na miejscu w ustawie o organizacji narodu na wypadek wojny. W każdym razie ogólne ujęcie przedmiotu jest logiczne i celowe, zakładające już zgóry zasadę szerokiej delegacji władzy na rzecz Naczelnego Wodza.

Niektórzy sądzili nawet, że ustęp ten jest zbyt rozciągliwy. Art. 46 Konstytucji czyni Ministra Spraw Wojskowych odpowiedzialnym za wszystkie działania związane z dowództwem w czasie wojny. Stąd wnioskowano bądź, że Minister sam ma być Naczelnym Wodzem w czasie wojny, bądź, że Naczelny Wódz musi zostać Ministrem w chwili wybuchu wojny. Niepodobna wszakże podzielać tego zdania.

M i n i s t e r jest związany z k i e r u n k i e m o g ó l n e j p o l i t y k i rządu, m u s i b y ć r a z e m z n i m, gdziekolwiek rząd się znajduje.

N a c z e l n y W ó d z musi być n i e z m i e n n y jak długo jego talent wojskowy stoi na wysokości zadania, winien n a d t o p r z e b y w a ć p r z y s w o i c h a r m j a c h.

Powierzenie kompetencji i zadań Ministra i Naczelnego Wodza jednej osobie byłoby to

obarczenie dowódcy wojsk, wśród działań wojennych niezmiernie ciężkiem zadaniem utrzymania ich, t. zn. gromadzenia zasobów finansowych, środków materjalnych, rezerw ludzkich. Jest to zadanie ponad siły jednego człowieka.

Ponadto zawsze groziłoby ryzyko, w razie wewnętrznego przesilenia politycznego, ubezgłowienie dowództwa, znalezienia się armji bez wodza.

Art. 46 winien być zatem interpretowany w sposób możliwie szeroki, a mianowicie ten, że Minister Spraw Wojskowych „odpowiada za akty, związane z dowództwem w czasie wojny", głównie przez dokonanie właściwego wyboru na stanowisko Naczelnego Wodza.

Art. 17.

Wszystkie nominacje na stanowiska oraz zwolnienia ze stanowisk wojskowych, niezastrzeżone Prezydentowi Rzeczypospolitej, należą do Ministra Spraw Wojskowych, względnie do upoważnionych przez niego przełożonych.

Ustawa Konstytucyjna, pragmatyka oficerska, art. 3 obecnej ustawy, zastrzegają wszystkie nominacje na stopnie oficerskie i wyższe stanowiska w armji Prezydentowi Rzeczypospolitej, wydawane w drodze rozporządzeń, kontrasygnowanych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych.

Wszakże dla rozdziału mniej wysokich stanowisk trudno jest za każdym razem wprowadzać w ruch cały aparat rządowy.

Jest zatem rzeczą słuszną, że Rząd deleguje Ministrowi Spraw Wojskowych swe uprawnienia przydziału stanowisk. Minister Spraw Wojskowych może również delegować podwładnym sobie prawo mianowania na niektóre stanowiska (np. podoficerów) lub przydział funkcji w granicach, jakie uzna za możliwe i użyteczne.

Art. 18.

Minister Spraw Wojskowych wykonywa swe zadania, wynikające z poprzednich artykułów, przez Ministerstwo Spraw Wojskowych i podległe mu organy.

Artykuł ten ustala dla Ministra organy pracy, które są niezbędne dla pełnienia jego funkcji.

ROZDZIAŁ V.

Rada Wojenna.

Art. 19.

Rada Wojenna jest organem doradczym Ministra Spraw Wojskowych, który zasięga jej zdania w sprawach, dotyczących zasad organizacji, mobilizacji, dyslokacji, zaopatrzenia, uzbrojenia i wyszkolenia siły zbrojnej, a także w sprawach, dotyczących fortyfikacji i przemysłu wojennego. Poza tem Rada Wojenna wydaje opinje o kandydatach na stanowiska wyższych dowódców, począwszy od dowódców dywizji.

Gdyby tylko Minister i Naczelny Wódz, wyznaczony w czasie pokoju, pozostawali w ze-

tknięciu, Minister mógłby być zdany całkowicie na rzecz indywidualności wojskowej szczególnie wyłącznej i żądnej władzy. Utworzenie organu doradczego w postaci Rady Wojennej zmusza przedewszystkiem przewidywanego Naczelnego Wodza do zgodnej współpracy z wyższymi dowódcami, co jest warunkiem niezbędnym dobrego biegu spraw.

Nadto, powaga zdania Rady Wojennej, złożonej z wybitnych wojskowych, znawców sztuki wojennej, pozwala Ministrowi stanąć przed Parlamentem z większą pewnością, gdy chodzi o szczególnie ważne sprawy. Jeżeli Parlament jest rozważny, nie opowie się, mimo, że do tego ma prawo, przeciw wnioskom popartym przez Radę Wojenną. Na wszelki zaś wypadek, Izby ustawodawcze będą dokładnie poinformowane i odpowiedzialność przed krajem będzie jasno zarysowana.

Art. 20.

Przewodniczącym Rady Wojennej jest Minister Spraw Wojskowych, w skład jej wchodzą: Generalny Inspektor Wojsk, jako stały zastępca przewodniczącego, Marszałkowie Polski, Szef Sztabu Generalnego, Szef Administracji Armji, Szef Marynarki Wojennej, Inspektorowie Armji, Inspektorowie Broni, Inspektor Szkół oraz generałowie, mianowani i odwoływani przez Ministra Spraw Wojskowych, jako członkowie. W posiedzeniach Rady Wojennej mogą brać udział rzeczoznawcy tech-

niczni, powoływani każdorazowo przez Ministra Spraw Wojskowych.

Skład Rady Wojennej jest właściwy. Być może iż należałoby ją uczynić ciałem mniej licznem, skreślić w tym celu z jej składu urzędowego inspektorów broni i zwoływać ich zgodnie z ostatnim ustępem artykułu, jedynie w charakterze niezbędnych rzeczoznawców.

Art. 21.

Radę Wojenną zwołuje Minister Spraw Wojskowych z własnej inicjatywy lub na wniosek Generalnego Inspektora Wojsk, w każdym razie niemniej niż cztery razy do roku. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest obecny na posiedzeniu Rady Wojennej, wówczas przewodniczy obradom. W wypadku obecności Prezydenta Rzeczypospolitej bierze w posiedzeniu Rady Wojennej udział Prezes Rady Ministrów.

Jest rzeczą rozsądną, że ustawa przewiduje minimum posiedzeń Rady Wojennej w ciągu roku i że Prezydent Rzeczypospolitej może brać udział w jej posiedzeniach, aby dać, w granicach konstytucyjnych, wyraz swym poglądom.

ROZDZIAŁ VI.

Generalny Inspektor Wojsk i Inspektorowie.

Art. 22.

Dla zabezpieczenia ciągłości pracy nad przygotowaniem obrony Państwa i utrzymaniem zdatności bojowej siły zbrojnej ustanawia się Generalnego Inspektora

Wojsk, podległego bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych.

Generalny Inspektor Wojsk jest przewidywany na Naczelnego Wodza Wojska Polskiego w czasie wojny.

Konstytucja przewidziała:

a) że Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny (art. 46);

b) że Naczelny Wódz sił zbrojnych państwa będzie mianowany na wypadek wojny (art. 46).

Ad a) Przepisy te nie są nowe. Niektórzy Naczelnicy Państw chcieli osobiście objąć dowództwo armij operacyjnych. Wyniki naogół były zawsze zgubne.

Jeżeli wziąć pod uwagę tylko historję nowoczesną, to Napoleon I, powierzając rząd regencji, omal nie został obalony w roku 1812, gdy dowodził Wielką Armją w odwrocie, przez spisek Malleta. Został obalony w podobny sposób w r. 1814 i 1815. Napoleon III został obalony w r. 1870. Car Mikołaj II w r. 1917 i Wilhelm II w r. 1918, którzy uważali za swój obowiązek być dla pozoru Naczelnymi Wodzami, ulegli temu samemu losowi, gdy tylko armje dowodzone przez nich poniosły klęski.

Naczelnik Państwa ma zgoła inne zadania przed sobą. Winien być on, zwłaszcza w państwach demokratycznych, arbitrem w walce par-

tyj politycznych i zajmować to miejsce, jakie wyznaczyła mu Konstytucja: na czele rządu, jako Głowa Państwa.

Panujący tacy, jak Ludwik XIV, „le Roi Soleil", zrozumieli tę naczelną funkcję. To też w dniach nieszczęść, rządy w tych czasach umiały zachować siłę wytrwania i moc ducha, i zapobiec temu, aby niepowodzenia militarne nie przekształciły się na katastrofy narodowe i społeczne.

Ad b) Skoro więc Głowa Państwa nie jest wodzem armji ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny, wydawałoby się rozważnem, aby już w czasie pokoju mianować naczelnego dowódcę armji na wypadek wojny.

Lecz nasuwa się tu uwaga, że według Konstytucji Minister jest odpowiedzialny przed Parlamentem. On więc ma władzę. Z drugiej strony Naczelny Wódz zgodnie z art. 27 obecnej ustawy, niema całkowitej władzy nad wszystkiemi siłami zbrojnemi w czasie wojny. Ma on jedynie władzę nad temi siłami zbrojnemi, które są oddane pod jego rozkazy. W samej rzeczy, jest rzeczą niedopuszczalną, aby Rząd usuwał się od obowiązku kierownictwa wojną. Otóż jednym ze sposobów kierowania wojną jest celowe administrowanie zasobami kraju. Rząd to musi rozważyć, czy w danej chwili należy pójść na wysiłek ostateczny lub czy przeciwnie, nale-

ży usiłować przedłużyć walkę, miarkując wysiłek w odpowiednich dawkach.

Armja operacyjna, oddana pod rozkazy Naczelnego Wodza, po mobilizacji, nie istnieje w czasie pokoju. Dlatego nie może mieć ona wodza.

Wreszcie, być może, iż autorowie Konstytucji obawiali się nadać władzy bezpośredniej nad wojskami Naczelnemu Wodzowi w czasie pokoju, by równocześnie nie uczynić go zdolnym do walki przeciw rządowi. Naczelny Wódz, mianowany w czasie pokoju mógłby rzeczywiście przeprowadzić koncentrację wojsk przeciw rządowi lub przedstawicielstwu narodowemu. Rząd oczywiście miałby możność odwołania go, zgodnie z art. 3 obecnej ustawy, lecz to wymagałoby czasu, a skutek wydanego legalnie rozporządzenia mógłby właśnie wywołać dezorganizację.

To są oczywiście przyczyny, dla których Konstytucja z dn. 17 marca 1921 r. dopuszcza mianowanie Naczelnego Wodza jedynie w chwili wybuchu wojny.

Lecz, czy jest w samej rzeczy dopuszczalny wybór człowieka i powierzenie mu naczelnego dowództwa siłami zbrojnemi państwa tylko w tej chwili ostatecznej? Czy ryzyko nie jest zbyt wielkie?

Zadanie kierownictwa działaniami wojennemi, przygniatające ciężarem pracy i odpowiedzialności, nie da się zaimprowizować. Trzeba,

aby człowiek powołany na to stanowisko miał możność przygotować się do takiego zadania przez długie lata badań i doświadczeń.

Dlatego też obecna ustawa już w czasie pokoju przewiduje stanowisko dla wyższego oficera, który będzie mianowany Naczelnym Wodzem na wypadek wojny.

Skoro wszakże częste zmiany na stanowisku Ministra Spraw Wojskowych byłyby szkodliwe dla dzieła przygotowania armji do wojny, omawiany artykuł powołuje do życia urząd Generalnego Inspektora Wojsk, będącego stałym doradcą Min. Spraw. Wojsk. A nadto, aby dać największą znajomość położenia stosunków w armji Inspektorowi Generalnemu Wojsk, art. 22 wyszczególnia, że ten wyższy oficer jest przewidywany na Naczelnego Wodza Wojska Polskiego w czasie wojny.

Wydaje się zatem, że uzyskano w ten sposób najwyższe zabezpieczenie ciągłości pracy nad dziełem obrony Państwa. W dalszym ciągu należało określić atrybucje tego przewidywanego Naczelnego Wodza — Generalnego Inspektora Wojsk. Jest rzeczą logiczną, że po dokonaniu wyboru człowieka, który może zbawić lub zgubić państwo, rząd mu udzieli możliwie szerokich pełnomocnictw, maximum delegacji władzy.

Jedno rozwiązanie polegałoby na włączeniu Generalnego Inspektora Wojsk do hierarchji wojskowej pomiędzy Ministrem i Armją, aby uczy-

nić zeń bezpośredniego delegata Ministra, słowem, jego Szefa Sztabu Generalnego[1]).

Lecz sam tytuł „Szefa Sztabu Generalnego" implicite zawiera pojęcie całkowitej podwładności wodzowi, pojęcie bezosobowości, której raczej należałoby unikać w stosunku do przyszłego wodza armij operacyjnych. Jeżeli tytuł „Szefa Sztabu Generalnego" udzielano w niektórych monarchjach istotnym wodzom naczelnym, czyniono to ze względów dynastycznych, a również dlatego, aby lud wierzył, iż panujący sam dowodzi. W rzeczy samej w ten sposób zmniejszano prestige istotnego wodza.

Poza tą sprawą perstige'u, jest rzeczą więcej niż prawdopodobną, że ten przyszły generalissimus nie będzie miał ani czasu, ani możności zajmowania się licznymi szczegółami bieżącego życia armji.

Nie będzie on z zamiłowaniem zajmował się przygotowaniem pewnych prac, dotyczących organizacji terytorjum lub armji, które mają jedynie dalszy związek z operacjami wojennemi.

Jeżeli posiada on imię, sławną przeszłość wojenną, będzie dla niego rzeczą uciążliwą być stale, dniem i nocą, w charakterze Szefa Sztabu Generalnego do rozporządzenia Ministra Spraw

---

[1]) Jest to rozwiązanie przyjęte we Francji w r. 1914. gdy Szefem Sztabu Generalnego Armji Francuskiej i przewidywanym jej wodzem naczelnym był gen. Joffre.

Wojskowych który bezustannie potrzebuje jego pomocy i rad, aby odpowiedzieć na taką lub inną kwestję, stawianą w izbach ustawodawczych lub nawet przez prasę.

Wreszcie obowiązek ciągłej obecności przy Ministrze staje na przeszkodzie w dokonywaniu przeglądu wojska, osądzenia ich stanu, ich wyszkolenia, w kierowaniu manewrami i t. d. słowem w poświęcaniu się właściwym funkcjom Generalnego Inspektora.

Z tych względów lepiej jest wytworzyć osobne miejsce dla Inspektora Generalnego, stawiając go poza aparatem pracy Ministra Spraw Wojskowych[1]).

Art. 23.

Generalny Inspektor Wojsk w imieniu Ministra ustala wytyczne w dziedzinie przygotowań do wojny w zakresie planów operacyjnych oraz planów mobilizacji i koncentracji. W sprawach powyższych wydaje Szefowi Sztabu Generalnego wskazówki i rozkazy. Plany operacyjne, mobilizacji i koncentracji opracowuje pod prze-

---

[1]) Sprawa stanowiska i kompetencji Generalnego Inspektora Wojsk wywołała nie tyle w komisji wojskowej Sejmu, ile poza nią, w prasie, bardzo ostre napaści na Ministra Spraw Wojskowych gen. Sikorskiego i komisję pod koniec 1925 r. Gwałtowność tonu niektórych artykułów wynikała nie tyle z rzeczowych podstaw dyskusji, ile z faktu, że kwestja Generalnego Inspektora Wojsk stała się sprawą polityczną, poprzedzającą przewrót majowy, a nawet przygotowującą go.

wodnictwem Szefa Sztabu Generalnego Sztab Generalny, jako organ pracy Generalnego Inspektora Wojsk w tym zakresie; plany powyższe zatwierdza Minister Spraw Wojskowych na wniosek Generalnego Inspektora Wojsk.

We wszystkich sprawach zasadniczych, dotyczących przygotowań obrony Państwa, Generalny Inspektor Wojsk, opinjuje i podpisuje projekty zarządzeń Szefa Sztabu Generalnego przed przedłożeniem ich do decyzji Ministra Spraw Wojskowych.

Ten artykuł daje najszerszą delegację władzy Ministra Spraw Wojskowych Generalnemu Inspektorowi Wojsk, a to w imieniu Ministra ustala ogólne wytyczne dla przygotowania wojny, planów działań wojennych, mobilizacji i koncentracji wojsk.

W zakresie tych spraw wydaje on nawet rozkazy Szefowi Sztabu Generalnego, którego w tym celu Minister Spraw Wojskowych oddaje Generalnemu Inspektorowi Wojsk do dyspozycji.

Musi on oczywiście przedstawiać swe plany do zatwierdzenia Ministrowi. Inaczej być nie może, Rząd bowiem ma obowiązek kierowania całością wojny.

Jest więc rzeczą potrzebną, aby przynajmniej jeden z członków Rządu, Minister Spraw Wojskowych, znał plany przyszłego Wodza Naczelnego:

Czy mianowicie bierze on pod uwagę możliwość pewnych sojuszów lub poczynań nieprzyjacielskich niektórych narodów?

Czy liczy się z potrzebą zabezpieczenia pewnych części kraju, niezbędnych dla przedłużenia walki (ośrodki przemysłowe, pewne gałęzie wytwórczości)?

Czy bierze pod należytą uwagę konieczność obrony pewnych okolic, niezbędnych dla uzyskania pomocy sojuszników lub neutralnych (dostęp do morza, komunikacja z państwami neutralnemi).

Czy bierze pod uwagę postanowienia i rygory, wynikające z postanowień traktatów międzynarodowych (obszary neutralne)?

Czy wreszcie liczy się dostatecznie z koniecznością uniknięcia agresywnych działań lub ich pozorów? itd.

Jeżeli Minister posiada znajomość planów operacyjnych, to przyjmie za nie odpowiedzialność jedynie w tym wypadku, kiedy będzie je podzielał. W razie przeciwnym, jeżeli Naczelny Wódz nie przyjmie tych zmian, które Minister uważa za niezbędne, nie pozostaje mu nic innego, jak tylko zrzec się swych funkcyj.

Ostatnie słowo winna mieć zawsze władza wykonawcza, konstytucyjnie ustanowiona. Z drugiej strony, autorytet moralny przewidywanego Wodza Naczelnego jest zwiększony przez postanowienie, obowiązujące wszystkich, aby wszystkie sprawy, związane z obroną Państwa, przygotowane przez oddziały Ministerstwa Spraw Wojsk. były mu przekazywane do zaopinjowania.

Niepodobna, zdaje się, zrobić więcej bez przekroczenia granic kompetencyj, zakreślonych przez Konstytucję!

Art. 24.

Generalny Inspektor Wojsk kieruje pracami Inspektorów Armji i Inspektorów Broni w odniesieniu do zadań, oczekujących ich na wypadek wojny, oraz kieruje grami wojennemi i manewrami.

Generalny Inspektor Wojsk wykonywa bezpośrednio lub pośrednio przez Inspektorów Armji, Inspektorów Broni, Inspektora Szkół inspekcję dowództw oraz wszystkich formacyj broni i służb.

Artykuł ten daje właściwie Generalnemu Inspektorowi Wojsk kierownictwo wyszkoleniem wojennem Armji. Jego więc znaczenie jest w tym zakresie tak samo przeważające, jak w zakresie przygotowania planów wojennych.

Art. 25.

Generalny Inspektor Wojsk:

1) stawia wnioski na obsadę wyższych dowództw, przewidzianych na wypadek mobilizacji,

2) opinjuje obsadę pokojową wyższych dowództw,

3) wydaje opinję o wyższych dowódcach,

4) stawia Ministrowi Spraw Wojskowych wnioski na obsadę stanowisk Szefa Sztabu Generalnego, Inspektorów Armji, Inspektorów Broni i Inspektora Szkół.

Wreszcie, zastrzegając wprawdzie ostateczne decyzje Ministrowi, Generalny Inspektor Wojsk, ma wpływ na sprawy personalne i ustalenie kadr

armji, skoro stawia wnioski na obsadę wszystkich ważniejszych stanowisk.

Jeśli zatem — rzec można w streszczeniu — Generalny Inspektor Wojsk nie ma w ręku tej władzy i decyzji, którą Konstytucja pozostawia w czasie pokoju Ministrowi, jego działanie obejmuje wszystkie ważne dziedziny, a mianowicie: przygotowanie planów mobilizacji, koncentracji i operacyj wojennych, wyszkolenie, sprawy personalne i ustalenie kadr armji.

Jest on przytem wolny od szczegółów i roztargnienia urzędowego, które obciążałyby jego pracę i utrudniały jego zadania. Wydaje się trudnem ująć te wszystkie względy przezorniej i lepiej od obecnej ustawy.

Inspektorowie.

Art. 26.

Inspektorowie Armji, Inspektorowie Broni i Inspektor Szkół podlegają bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi Wojsk.

Ten artykuł ustanawia cały szereg Inspektorów, pozwalając Inspektorowi Generalnemu Wojsk przeprowadzać za pośrednictwem osób kompetentnych i pozostających pod jego bezpośredniemi rozkazami badań nad sprawami, które go interesują. Stosunek Generalnego Inspektora do Inspektorów jest stosunkiem pułkownika do oficerów, zdaniem Marszałka Petain.

ROZDZIAŁ VII.
Naczelny Wódz.
Art. 27.

Naczelny Wódz w czasie wojny kieruje operacjami wojennemi i sprawuje dowództwo nad siłami zbrojnemi Państwa, oddanemi pod jego rozkazy i otrzymuje ten zakres władzy, który ustalają rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, wydawane na podstawie uchwały Rady Ministrów.

Atrybucje Naczelnego Wodza, których właściwe miejsce byłoby w ustawie o organizacji narodu na wypadek wojny, winny być określone w sposób ogólny w tej ustawie o organizacji naczelnych władz obrony państwa, chociażby ze względu na to, aby oznaczyć zakres działania w czasie pokoju dla dowódcy, któremu rząd powierzy w czasie wojny los armji, a tem samem kraju.

ROZDZIAŁ VIII.
Szef Sztabu Generalnego.
Art. 28.

Szef Sztabu Generalnego podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje pracami Sztabu Generalnego, podejmując je na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojskowych, wytycznych i rozkazów Generalnego Inspektora Wojsk, wydawanych w imieniu Ministra (w zakresie oznaczonym art. 23) oraz z własnej inicjatywy.

Artykuł ten, według którego Szef Sztabu zależny jest równocześnie od Ministra i od przewi-

dywanego Naczelnego Wodza, był najbardziej ze wszystkich narażony na krytykę i na ataki, nieraz bardzo gwałtowne. Niektórzy wprost uważają, iż nie jest dopuszczalna taka podwójna zależność.

Jednakowoż jest to bodaj najlepsze rozwiązanie tego trudnego zagadnienia.

Konstytucja daje Ministrowi władzę i decyzję. Lecz, ponieważ naogół biorąc, nie jest on technicznie do tego przygotowany, potrzeba mu pomocnika: Szef Sztabu Generalnego jest jego organem pracy.

Projekt ustawy, powierza przewidywanemu Naczelnemu Wodzowi, pieczę nad przygotowaniem planów operacyjnych. Także więc i on potrzebuje organu pracy.

Jeżeli utworzyć drugi Sztab Generalny[1]), wejdzie on bezzwłocznie w konflikt ze Sztabem Generalnym Ministra. W samej rzeczy, albo Sztab Generalny przyszłego Naczelnego Wodza będzie tworzył plany bez znajomości możliwości finansowych, politycznych, od których zależy ich

[1]) Taka dwoistość sztabu została urzeczywistniona w dekrecie z roku 1920 w postaci „Ścisłej Rady Wojennej", której postanowienia były dla Ministra obowiązujące. Lecz w owej chwili Konstytucja nie była jeszcze uchwalona i można było wyobrazić sobie Ministra, otrzymującego rozkazy od Naczelnego Wodza, postawionego nad nim. To rozwiązanie jest oczywiście niemożliwe od 17 marca 1921 r.

urzeczywistnienie i praca jego będzie się odbywała w oderwaniu od realnych warunków, niejako in vacuo, w próżni abstrakcyjnej, albo ten Sztab Generalny będzie miał władzę nad Sztabem Generalnym Ministra i stanowić będzie Nad-Sztab Generalny, który zechce narzucać decyzje nie dające się urzeczywistnić. Wówczas wybucha konflikt między dwoma sztabami generalnymi i tem samem w dalszej konsekwencji pomiędzy Ministrem i przewidywanym Naczelnym Wodzem.

Najprostszy sposób uniknięcia tych starć i trudności jest zachowanie jedności Sztabu Generalnego z jednym Szefem na czele, podwładnym równocześnie Ministrowi i Generalnemu Inspektorowi.

W ten sposób jedność pracy będzie zabezpieczona.

Oczywiście stanowisko Szefa Sztabu Generalnego jest w takich warunkach bardzo trudne. W zakresie planów operacyjnych, opracowywanych w Sztabie Generalnym, będzie on zmuszony nieraz czynić przedstawienia Ministrowi, wykazując, że niektóre jego myśli mogą zdezorganizować plany operacyjne Naczelnego Wodza. Biorąc znów pod uwagę możliwości Ministra, będzie on musiał czynić przedstawienia Gen. Inspektorowi, że niektóre z jego projektów są nie do urzeczywistnienia ze względów politycznych lub finansowych.

Trzeba będzie zatem mianować na to stanowisko człowieka pierwszorzędnych zalet i wyrobienia życiowego, zdolnego do pracy tak z mężami politycznymi, jak Ministrami, jak i z zawodowym wojskowym, jakim jest przewidywany Naczelny Wódz. Trudniej jest znaleźć dobrego Szefa Sztabu Generalnego w czasie pokoju, niż Inspektora Generalnego Wojsk!

Szef Sztabu Generalnego jest tem wrzecionem, stale pracującem na warsztacie organizacji władz obrony państwa. Trzeba zresztą dodać, że bez względu na to, jaki zostanie przyjęty tekst ustawy, że obrona narodowa tylko w tych warunkach będzie dobrze przygotowana, jeżeli Minister, przyszły Naczelny Wódz i Szef Sztabu Generalnego będą pozostawali w ścisłem porozumieniu i w zgodnej współpracy. Jeżeli jeden z trzech tych mężów będzie miał chęć pochłonięcia wszystkiego, w szczególności władzy, mechanizm przestanie działać.

W Polsce istnieje niejasność w zakresie pojęć: wódz i szef sztabu. Jest to wpływ urządzeń niemieckich. Wszechwładza sztabów generalnych w Niemczech wynikała stąd, że nominalnym Naczelnym Wodzem był Cesarz, gdy w rzeczywistości faktycznie naczelne dowództwo sprawował „Szef Sztabu Generalnego armji w polu". Tak samo było w wojnie światowej, jak i w poprzednich wojnach w 1866 i 1870-1871.

W czasie tych wojen szczęśliwych Szef Sztabu Generalnego wszystkich armji często porozumiewał się z szefami sztabów podwładnych po nad głowami dowódców armji i korpusów. Tak samo było w wojnie światowej, np. w czasie decydującej o całym wyniku wojny bitwy nad Marną.

„To pomieszanie pojęć co do dowództwa i Sztabu Generalnego, który w zasadzie winien przygotowywać decyzje dowódcy i zapewniać ich wykonanie, jest zatem naturalnem w armji niemieckiej"[1]).

Przeniknęło ono do umysłowości wielu wojskowych w armji polskiej, którzy się przejęli niemieckiemi obyczajami wojskowemi. W ustawie niniejszej przeprowadzone jest stanowcze rozróżnienie pojęć i rozgraniczenie funkcji w o d z a, a s z e f a s z t a b u, tak w czasie wojny, jak i w czasie pokoju. Dla każdej z tych najwyższych funkcyj kierowniczych użyta jest właściwa nazwa.

Art. 29.

Szefowi Sztabu Generalnego przysługuje prawo wydawania rozkazów sile zbrojnej Państwa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, wchodzących w zakres kompetencji Sztabu Generalnego i w granicach ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

Szef Sztabu Generalnego winien mieć szerokie upoważnienie do podpisywania w imieniu

---

[1]) Général. Mangin. Des hommes et des faits, p. 92. La bataille de la Marne (Plon).

Ministra (delegację podpisu), przedewszystkiem we wszystkich sprawach, które nie wymagają decyzji zasadniczej, pozostawionej oczywiście Ministrowi.

ROZDZIAŁ IX.

Szef Administracji Armji.

Art. 30.

Szef Administracji Armji podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje administracją siły zbrojnej Państwa w jego imieniu, oraz w zakresie poruczonym mu przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 31.

Szefowi Administracji Armji przysługuje prawo wydawania rozkazów sile zbrojnej Państwa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, dotyczących Administracji Armji, w granicach, ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

Każda Administracja polega:

a) na przewidywaniu potrzeb (np. ustaleniu stanów liczbowych, ilości sprzętu wojennego i jego właściwościach). W wypadku konkretnym: stan liczebny formacji, jej uzbrojenie, umundorowanie, ekwipunek, normy żywnościowe, żołd, albo ilość ogólna jednostek bojowych wyższych, które mają być wystawione na wypadek wojny długotrwałej oraz określenie materjału wojennego;

b) na wytwarzaniu materjału potrzebnego, jego utrzymywaniu w stanie właściwym i przechowywaniu;

c) na uczynieniu zadość potrzebom przez rozdział materjałów wytworzonych.

Kategorja a) i c) należy w swej istocie do dziedziny dowództwa.

Zakres działania b) należy w swej istocie do służb (departamentów), które działają na własną odpowiedzialność przy takiej tylko interwencji dowództwa, która ogranicza się do ogólnego nadzoru nad niezbędnemi czynnościami technicznemi, jako to: organizacja wytwórczości, przeprowadzenie przetargów, sposób płacenia dostawcom.

W Ministerstwie Spraw Wojskowych zakres działania a) i b) należą do Sztabu Generalnego, zakres działania c) do wielkich służb, zwanych departamentami.

Departamenty bowiem są obowiązane utrzymywać w ruchu w imieniu Ministra, cały aparat administracyjny w zakresie, ograniczonym podaną definicją. Każdy departament jest odpowiedzialny przed Ministrem za sprawność działania, czy to wówczas, gdy podpisuje w imieniu Ministra, czy też wówczas, gdy w czasie właściwym przedstawia Ministrowi do podpisu rozkazy, instrukcje, regulaminy, lub gdy imieniem Ministra przeprowadza niezbędne inspekcje techniczne.

Ostatecznie taki system bezpośredniego znoszenia się departamentu z Ministrem mógłby funkcjonować. Tak jest naogół we Francji. Lecz w takim razie wychodzimy z założenia, że Minister, biorący udział w życiu politycznem kraju, ma czas na poznanie spraw ważnych, któremi zajmują się departamenty, na uzgodnienie ich działalności, na pobudzanie ich w pewnym wypadku. Jest to zadanie niemal dla Ministra niemożliwe, a w konsekwencji swej pociąga za sobą ten fakt, że departamenty będą działały same z siebie, że będą wyłącznie zajęte sprawami własnych służb i sferą własnego zainteresowania, nie troszcząc się o działalność innych departamentów, nieraz zbliżoną, wiele bowiem spraw równocześnie interesuje parę departamentów.

Należy ustalić regulamin administracji różnych formacyj armji. Taki regulamin interesuje mniej więcej wszystkie służby (intendenturę, uzbrojenie, inżynierję, zdrowie i t. d.) i wszystkie bronie. Kto weźmie inicjatywę takiego regulaminu i będzie kierował jego ułożeniem?

Inżynierja, lotnictwo, uzbrojenie, służba samochodowa używa niejednokrotnie tych samych surowców, półsurowców lub przetworów, których wytwarzanie jest we wzajemnej zależności. Czyż nie jest właściwem powierzenie specjalnemu departamentowi (departamentowi wytwórczości wojennej) staranie się o zakup lub o wytwarzanie tych surowców i produktów?

Lecz w takim razie należy uregulować stosunki pomiędzy departamentami, które wytwarzają i departamentami, które spożywają.

W czasie wojny departamenty będą rozwijały zakup i wytwórczość w ogromnym zakresie przy stałem ryzyku wzajemnego zawadzania sobie. Kto będzie rozgraniczał ich zakres działania i przydział taki a taki zasób sił roboczych, maszyn, surowców po ustaleniu planu mobilizacji przemysłu wojennego?

Wreszcie wszystkie bronie i wszystkie służby używają np. wozów specjalnych, lecz niektóre części ich są wspólne (koła, tryby etc.). Czyż nie leży w interesie Ministra powierzenie tych wspólnych części jednemu departamentowi?

Słowem, departamenty, pozostawione sobie, nigdy nie rozwiążą tych kwestji, każdy z nich będzie pracował bez troski o to, co robi sąsiedni. Taka decentralizacja w wykonaniu, zresztą konieczna, doprowadzi do rozproszenia wysiłków, zamiast do ich skupienia. Będziemy mieli małe ogniska zakupu i wytwórczości, w skutku wysokie ceny, podczas gdy w sąsiedztwie większe ognisko zakupu i wytwórczości, zawarte w dużym departamencie, uzyska ceny znacznie korzystniejsze. Z drugiej strony Minister nie ma czasu na uregulowanie tych spraw, jego bowiem umysł jest pochłonięty sprawami ogólniejszemi, a także innemi, niż administracja ścisła.

Jest więc rzeczą konieczną, ażeby pomiędzy nim a departamentami był człowiek, któryby miał obowiązek działania, koordynowania, pobudzania w imieniu Ministra i według jego dyrektyw. Tym człowiekiem jest Szef Administracji.

Szef Administracji nie powinien w żadnym wypadku zastępować funkcji dyrektorów departamentów. Zostawia on departamentom swobodę działania w ich własnym zakresie, zadowalając się sprawowaniem nadzoru, bądź samemu bądź przez urzędników nadzoru, których powołuje do czynu, bądź przez bezpośrednie porozumienie się z Szefem Korpusu Kontroli, bądź też za pośrednictwem Ministra. Wreszcie pobudza ich działalność w razie braku inicjatywy z ich strony, co w zasadzie nie powinno zachodzić.

Lecz kiedy jakaś sprawa ma być przedstawiona Ministrowi, Szef Administracji nakazuje zbadanie jej do gruntu, odsuwa sam wszystkie rozwiązania niedostateczne tak, ażeby Ministrowi przedstawić projekt ostateczny, który może być podpisany. Wreszcie rola Szefa Administracji staje się szczególnie doniosłą, jeżeli sprawa dotyczy paru departamentów. Sprawę taką stawia na warsztat, rozstrzyga spory, które powstają pomiędzy poszczególnemi departamentami i po dokładnem uzgodnieniu tak, jak w wypadku poprzednim, przedstawia projekt Ministro-

wi do decyzji. Utworzenie stanowiska Szefa Administracji pozwala Ministrowi mieć pomocniczy organ wyższego kierownictwa departamentami w zakresie wytwarzania, gromadzenia i utrzymywania materjałów wojennych oraz zaopatrzenia i wyżywienia armji. W zakres działania Szefa Administracji wchodzą logicznie wszelkie sprawy, dotyczące przygotowania i wykonania budżetu.

W ten sposób jest jasno odgraniczone przygotowanie wojny, powierzone Szefowi Sztabu Generalnego od regulowania bieżących potrzeb armji i tworzenia zapasów wojennych, które są objęte zakresem działania Szefa Administracji Armji.

ROZDZIAŁ X.

Szef Marynarki Wojennej.

Jak uzasadniono w części ogólnej, marynarka wojenna winna posiadać organizację własną, niezależną od organizacji Sztabu Generalnego armji.

Pomysły operacyjne, wykonanie planów, przygotowanie środków wymagają od tych, którzy mają te zadania powierzone, znajomości fachowych bardzo różnorodnych, a przedewszystkiem wiedzy morskiej, która jedynie daje zmysł realnych możliwości i zdolność oceny potrzeb. Na marynarce ciąży cała odpowiedzialność za

działania wojenne, które jej przypadną w udziale, na niej też winien spoczywać obowiązek ich obmyślenia, przygotowania, wykonania. W tych zadaniach nie może jej zbytnio krępować kontrola tych, którzy zazwyczaj nie są obeznani z morzem, ani wiązać koncepcje mniej lub więcej błędne lub wręcz utopijne, które pochodzą od oficerów armji lądowej, nawet wówczas, gdy wybitna ich wartość nie ulega wątpliwości, lecz gdy równocześnie ich niekompetencja w sprawach morskich jest pewnikiem. Z takiego dualizmu, zresztą nieuzasadnionego, wynikają jedynie błędne posunięcia i duża strata czasu.

Art. 32.

Szef Marynarki Wojennej podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojsk. i kieruje sprawami Marynarki Wojennej na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojskowych. Stosunek Szefa Marynarki Wojennej do Szefa Sztabu Generalnego i Szefa Administracji ustala rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 33.

Szefowi Marynarki Wojennej przysługuje prawo wydawania rozkazów w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, dotyczących Marynarki Wojennej, oraz w granicach, ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

Z chwilą, gdy został mianowany Szef marynarki, którego stanowisko w hierarchji naczelnych władz wojskowych określa art. 32, należy przystąpić do utworzenia przy nim centralnego

Sztabu Generalnego i służb głównych, których stanowisko i atrybucje są podobne do Sztabu Generalnego i wielkich służb armji lądowej, a mianowicie:

Przy Szefie marynarki wojennej jest Sztab Generalny w celu przygotowania jego decyzji, udzielania mu wiadomości, pomocy w studjach nad organizacją marynarki, nad mobilizacją, przygotowaniem wojennem, wyszkoleniem i wyćwiczeniem sił morskich, opracowaniem planów wojny. Sztab generalny marynarki, podobnie jak sztab generalny armji lądowej, posiada oddziały organizacyjne, portów, bazy i zaopatrzenia, operacyjny i informacyjny.

O ile sztab generalny zajmuje się sposobami użycia sprzętu wojennego, to główne służby techniczne i administracyjne dbają o jego przygotowanie i udoskonalenie.

Pod kierunkiem szefa służb technicznych są działy budowy i naprawy statków, maszyn i kotłów, elektryfikacji, uzbrojenia.

Pod kierunkiem szefa administracji jest ogólne zaopatrzenie, żywność, ekwipunek, żołd i rachunkowość. W osobne służby są również wydzielone sprawy personalne, lotnictwo, opieka duchowna, zdrowie.

Organizacja i funkcjonowanie tych służb winny być uregulowane rozporządzeniami Ministra Spr. Wojsk., które przygotuje Szef marynarki wojennej.

Art. 34.

Dowództwo sił zbrojnych morskich w czasie wojny sprawuje admirał, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Admirał ten podlega Naczelnemu Wodzowi.

Organizacja dowództwa w marynarce wojennej na różnych stopniach jest wynikiem doświadczeń Wielkiej Wojny.

Operacje marynarki wojennej w czasie wojny mogą być podzielone na 4 główne kategorje: 1) działania na morzu, 2) obrona wybrzeża i bazy, 3) działania w powietrzu, 4) działania rzeczne.

Operacje pierwszej kategorji są wykonane przez flotę i lotnictwo do niej przydzielone. Flota może się oddalić od kraju, może być odcięta od bazy, wszakże nie rozłącza się ze swoim dowódcą, który porusza się z nią, kieruje operacjami na morzu, pozostając na pełnym morzu, jak długo potrzeba. Nie jest on obarczony troską kierowania służbami na lądzie, obowiązkiem czuwania nad obroną wybrzeża, zaopatrzenia bazy i rozmieszczenia jednostek, które w niej pozostały, słowem nie zajmuje się tem wszystkiem, co nie znosi żadnej przerwy lub zmiany w kierownictwie. Dowódca floty nie może zatem mieć pod swoimi rozkazami żadnej służby lądowej, co nietylko jest logiczne, lecz wynika również z doświadczeń Wielkiej Wojny. Byłoby również

rzeczą zbędną, aby dowódca, któremu powierzono obronę wybrzeża i bazy, brał na siebie dowodzenie flotą, ponieważ ona nie jest przez większość czasu w jego bezpośrednim zakresie działania i ponieważ inicjatywa bojowa floty nie powinna być skrępowaną.

Z drugiej strony, operacje w powietrzu mogą mieć objekty odrębne: obrona wybrzeża, atakowanie statków nieprzyjacielskich na pełnem morzu, działanie zaczepne w kraju nieprzyjacielskim, osłona transportów, współdziałanie z flotą w działaniach na morzu. Aby skoordynować działania różnych elementów i rozdzielić środki według potrzeb, dowódca sił powietrznych nie może być zależnym od żadnych z tych dowódców, z którymi rozmaite części lotnictwa winny współdziałać. Co zaś się dotyczy flotylli rzecznych, nie są one w niczem związane z operacjami pierwszych dwóch kategoryj i muszą zależeć od dowódcy tych armij, z któremi mają współdziałać.

Z tego wynika, że dla każdej kategorji działań ma być mianowany dowódca od innych niezależny, a mianowicie: dowódca floty, dowódca granicy morskiej, dowódca lotnictwa i dowódca flotylli rzecznych.

Jednakże siły zbrojne pełnego morza, wybrzeża i służb wojennych winny zachować łączność pomiędzy sobą, ich działanie musi być skoordynowane, oraz podlegać jednej woli, dającej

dyrektywy. Jest zatem rzeczą oczywistą i konieczną, aby ponad elementy rozdzielone na lądzie, morzu i w powietrzu był dowódca nad całością, pozostający w pobliżu tych sił zbrojnych tak różnorodnych, w kontakcie z podwładnymi, dowódca, który na miejscu może ocenić sytuację, udać się na morze lub na wybrzeże, zjawiać się w zarządzie centralnym, celem udzielania wyjaśnień o położeniu, zbadania planów, żądania środków, celem poinformowania się o planach i zamiarach Ministra, a tem samem rządu.

Tym wodzem sił zbrojnych morskich nie może być Szef marynarki, który nie powinien być odrywany od swej istotnej funkcji, jaką jest kierownictwo ogólne, i dlatego musi pozostawać stale przy rządzie w bliskości służb centralnych.

Dowódcę sił zbrojnych przewiduje art. 34 na czas wojny. Podlega on Szefowi marynarki z tem wszakże zastrzeżeniem, że pod jego bezpośrednimi rozkazami są siły zbrojne morskie, walczące na wybrzeżu i pełnem morzu. Dowódca operacji morskich ma pełną inicjatywę w zakresie wykonania dyrektyw i zleceń Szefa marynarki, lecz zazwyczaj ogranicza się do dawania dyrektyw generalnych. Ten dowódca winien być zwolniony od wszelkich zajęć, które nie posiadają charakteru czysto wojskowego, każdy bowiem z podległych mu dowódców zajmuje się administracją swych służb i zaspakaja swe potrzeby przy pomocy bazy i kierownictwa centralnego,

celem wykonania działań wojennych, poleconych lub przewidywanych.

Do trzeciego czytania referent zaproponował następujące zmiany w brzmieniu artykułów, dotyczących marynarki wojennej w myśl tych zasad, które zostały omówione w części ogólnej i objaśnieniach szczegółowych. Wynika z nich, że Szef marynarki wojennej w warunkach polskich ma podwójną funkcję szefa wielkiego departamentu i dowódcy, a wyodrębnienie jego uprawnień administracyjnych pociąga za sobą odrębność budżetu, co stanowi podstawę rozwoju marynarki:

Art. 35.

Szef marynarki wojennej podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojsk., kieruje sprawami i dowodzi wszystkiemi siłami Marynarki wojennej, na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojskowych.

Pod względem użycia sił zbrojnych i służb Marynarki wojennej Szef Marynarki wojennej stosuje się do wytycznych Szefa Sztabu Generalnego.

Pod względem administracji, Szef Marynarki wojennej ma te same obowiązki i uprawnienia w stosunku do Marynarki wojennej, co Szef Administracji Armji w stosunku do wojsk lądowych.

Art. 36.

Szefowi Marynarki wojennej przysługuje prawo wydawania rozkazów w imieniu Ministra Spraw Wojskowych w sprawach, dotyczących Marynarki wojennej, a przekraczających zakres władzy Szefa Marynarki wojennej, w granicach ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 37.

W czasie wojny dowództwo sił zbrojnych morskich sprawuje admirał, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych.

Art. 38.

W czasie wojny Szef Marynarki wojennej rozmieszcza siły morskie zgodnie z potrzebami wojny i oddaje na rozkaz Ministra Spraw Wojskowych te siły zbrojne Naczelnemu Wodzowi, które okażą się niezbędne, zaopatrując je w dalszym ciągu w potrzebne środki.

Dowództwo sił zbrojnych morskich, oddanych pod rozkazy Naczelnego Wodza, sprawuje oficer morski.

ROZDZIAŁ XI.

Korpus Kontrolerów Armji.

Art. 39.

Korpus Kontrolerów wykonywa w imieniu Ministra Spraw Wojskowych kontrolę Aministracji Armji i pozostaje pod kierownictwem Szefa Korpusu Kontrolerów, który podlega bezpośrednio Ministrowi.

Art. 40.

Szczegółowy zakres działania Korpusu Kontrolerów w wojsku określi rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych.

Korpus Kontrolerów istnieje w Polsce już od lat sześciu i oddaje naogół dobre usługi. Jest zatem czas na sankcję prawną tego ciała w ustawie. Zadanie tego Korpusu bywa nieraz źle zrozumiane i niektórzy uważali, że istnienie instytucji Najwyższej Izby Kontroli Państwa czyni go zbędnym.

Należy zauważyć, że Izba Kontroli Państwa rozciąga najwyższy nadzór nad rachunkowością.

Korpus Kontrolerów ma inne zadanie. Nie zaniedbując sprawdzania rachunków, winien on przedewszystkiem badać sprawność działania administracji. Zależny bezpośrednio od Ministra, posiada potrzebną niezależność w stosunku do dowódców wojsk i szefów służb administracyjnych, aby pełnić swe czynności, polegające przedewszystkiem na informowanie Ministra.

Minister może posługiwać się Korpusem Kontrolerów do pewnego rodzaju kontroli prewencyjnej, polecając zbadać wszystkie projekty z zakresem administracji personalnej i rzeczowej, które mogą pociągać za sobą skutki w zakresie ustawodawczym lub finansowym.

ROZDZIAŁ XII.

Poszczególne Ministerstwa.

Art. 41.

Zakres działania poszczególnych ministrów w sprawach, dotyczących Obrony Państwa, oraz organizację w podległych im urzędach odpowiednich czynników ustali uchwała Rady Ministrów.

Ustawa mogłaby wskazać każdemu Ministrowi zakres czynności, jaki ma być przeznaczony w dziele Obrony Państwa.

Skoro jednak ilość Ministerstw nie jest ustawowo ustalona, obawiano się, aby wahanie tej

liczby nie pociągało za sobą zmian obecnej ustawy, która, o ile to możliwe, powinna pozostawać przez czas dłuższy bez zmiany. Dlatego pozostawiono ustalenie zakresu działania poszczególnych Ministerstw uchwale Rady Ministrów, odkładając ten przedmiot do ustawowego ujęcia w projektowanej bardziej syntetycznej ustawie o Obronie Państwa Polskiego.

ROZDZIAŁ XIII.

Postanowienia końcowe.

Art. 42.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Spraw Wojskowych i zainteresowanym Ministrom we właściwym zakresie ich działania.

Art. 43.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy, tracą moc obowiązującą ustawy i przepisy sprzeczne z nią, oraz dotychczasowe postanowienia w przedmiotach, unormowanych niniejszą ustawą.

Art. 44.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

Artykuły te nie nastręczają wątpliwości i dlatego pozostawione są bez uwag.

CZĘŚĆ TRZECIA.

DOKUMENTY.

PROJEKTY USTAW I DEKRETY O ORGANIZACJI NACZELNYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POLSCE I WE FRANCJI.

CZĘŚĆ TRZECIA.

DOKUMENTY.

PROJEKTY USTAW I DEKRETY O ORGANIZACJI NACZELNYCH WŁADZ WOJSKOWYCH W POLSCE I WE FRANCJI.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej.
Okres I.
—
Druk N-r. 649.

Minister
Spraw Wojskowych.
Licz. 15512/23 G. R. II.

Warszawa, dnia 27 czerwca 1923 r.

Na podstawie uchwały Rady Ministrów z dn. 18 czerwca r. b. mam zaszczyt przesłać, zgodnie z art. 13 Regulaminu Obrad Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekt ustawy o organizacji Najwyższych Władz Wojskowych, z prośbą o przedłożenie projektu Sejmowi.

Minister Spraw Wojskowych
Szeptycki
Generał Broni.

Do
Pana Marszałka Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
w Warszawie.

USTAWA
o organizacji Najwyższych Władz Wojskowych.

Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 1.

Najwyższym zwierzchnikiem siły zbrojnej Rzeczypospolitej jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 2.

Prezydent Rzeczypospolitej:

na wniosek Rady Ministrów mianuje na stanowiska: Szefa Sztabu Generalnego siły zbrojnej Państwa, Szefa Administracji, Szefa Wojskowej Kontroli Generalnej, ich zastępców, Generalnego Inspektora Wojsk, Inspektorów Armji, Generalnych Inspektorów Broni;

na wniosek Ministra Spraw Wojskowych za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów:

a) nadaje pierwszy stopień oficerski oraz przy awansach stopnie do generała brygady wzwyż;

b) mianuje na stanowiska od dowódców brygady wzwyż oraz równorzędnych;

c) przenosi do rezerwy oficerów zawodowych;

d) wykonywa prawa darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach w trybie, przepisanym ustawą procedury karnej wojskowej.

Minister Spraw Wojskowych.

Art. 3.

Minister Spraw Wojskowych jest Dowódcą siły zbrojnej Państwa w czasie pokoju.

Do zakresu działania Ministra Spraw Wojskowych należy ogólne kierownictwo spraw, dotyczących siły zbrojnej Państwa.

Minister Spraw Wojskowych nadaje stopnie oficerskie przy awansach, nie zastrzeżone Prezydentowi Rzeczypospolitej (art. 2 punkt a).

Art. 4.

Minister Spraw Wojskowych poza ogólną odpowiedzialnością konstytucyjną i parlamentarną ponosi w szczególności odpowiedzialność przed Sejmem za akty kierownictwa wojskowego, jako też za akty związane z dowództwem w czasie wojny.

Art. 5.

Organem, przy którego pomocy Minister Spraw Wojskowych wykonywa swoje kompetencje, jest Ministerstwo Spraw Wojskowych.

W skład Ministerstwa Spraw Wojskowych wchodzą:

1) Sztab Generalny,

2) Szefostwo Administracji,

3) Wojskowa Kontrola Generalna.

Inne jednostki składowe oraz szczegółową organizację Ministerstwa Spraw Wojskowych określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, wydane na wniosek Rady Ministrów.

Art. 6.

Ministra Spraw Wojskowych w razie potrzeby zastępuje Szef Administracji, za którego działalność i jako zastępcy ponosi odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną, Minister Spraw Wojskowych.

Art. 7.

Na czele Sztabu Generalnego stoi generał z tytułem Szefa Sztabu Generalnego siły zbrojnej Państwa. Szef Sztabu Generalnego kieruje pracami Sztabu Generalnego, do którego kompetencji należą sprawy, związane z gotowością bojową siły zbrojnej Państwa.

Szef Sztabu Generalnego siły zbrojnej Państwa podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i jest wyłącznie przed nim odpowiedzialny.

Rada Wojenna i Generalny Inspektor Wojsk.

Art. 8.

Jako organ doradczy Ministra Spraw Wojskowych, ustanawia się Radę Wojenną, w której skład wchodzą: Szef Sztabu Generalnego, Szef Administracji, Generalny Inspektor Wojsk, Generalni Inspektorowie Broni oraz Inspektorowie Armji.

Przewodniczy Radzie Wojennej Minister Spraw Wojskowych.

Prezes Rady Ministrów może być każdorazowo obecny na Radzie Wojennej.

Atr. 9.

Minister Spraw Wojskowych zasięga opinji Rady Wojennej we wszystkich sprawach wojskowych, które uzna za potrzebne poddać jej rozważaniu.

Art. 10.

Ustanawia się w Ministerstwie Spraw Wojskowych stanowisko Generalnego Inspektora Wojsk.

Generalny Inspektor Wojsk jest stałym zastępcą Ministra Spraw Wojskowych w Radzie Wojennej.

Art. 11.

Generalny Inspektor Wojsk podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych.

Do kompetencji Generalnego Inspektora Wojsk należy ustalenie w porozumieniu z Szefem Sztabu Generalnego zasadniczych wytycznych ogólnego planu operacyjnego, które podlegają zatwierdzeniu Ministra Spraw Wojskowych.

Generalny Inspektor Wojsk ma do swojej dyspozycji adjutanturę osobistą, której skład ustali rozporządzenie o organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych (art. 5 ust. ostatni).

Inspektorowie Armji pod przewodnictwem Generalnego Inspektora Wojsk opracowują wyznaczone im przez niego zadania.

Art. 12.

Generalny Inspektor:

1) dokonywa inspekcji lądowej i powietrznej siły zbrojnej Państwa osobiście, lub przez Inspektorów Armji, z własnej inicjatywy, względnie na polecenie Ministra Spraw Wojskowych;

2) przedkłada w porozumieniu z Szefem Sztabu Generalnego siły zbrojnej Państwa Ministrowi Spraw Wojskowych wnioski odnośnie rozdziału inspekcji, kierownictwa manewrów (ćwiczenia, gry wojenne) i wyszkolenia wyższych dowódców.

Art. 13.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Wojskowych.

Art. 14.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc obowiązującą ustawy i przepisy wydane w przedmiotach unormowanych niniejszą ustawą.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej.
Okres I.
— Druk N-r. 1080.

Ministerstwo
Spraw Wojskowych.
L. 1416/G. M. II tj.

Warszawa, dnia 14 marca 1924 r.

Na podstawie uchwały Rady Ministrów z dn. 10 marca r. b. mam zaszczyt przesłać P. Marszałkowi projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych, z uprzejmą prośbą o przedłożenie go Sejmowi Rzeczypospolitej.

Minister Spraw Wojskowych
Sikorski
Generał Dywizji.

Do
Pana Marszałka Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
w Warszawie.

USTAWA
o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie pokoju.

TYTUŁ I.
Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 1.

Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, czuwa

nad przygotowaniem obrony Państwa i zapewnieniem zdatności bojowej armji, a w szczególności:

1) zwołuje z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wojskowych, względnie Generalnego Inspektora Wojsk, Radę Obrony Państwa i kieruje jej obradami;

2) mianuje Generalnego Inspektora Wojsk, Szefa Sztabu Generalnego, Szefa Administracji Armji, Szefa Korpusu Kontrolerów i Naczelnego Prokuratora Wojskowego na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych;

3) na bezpośredni wniosek Ministra Spraw Wojskowych:

a) nadaje pierwszy stopień oficerski oraz dalszy przy awansach;

b) przenosi oficerów do rezerwy i w stan spoczynku i odwrotnie;

c) mianuje na stanowiska dowódców pułków i równorzędnych i wyższe;

4) wykonywa prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach w stosunku do osób, podlegających sądownictwu wojskowemu.

TYTUŁ II.

Rada Obrony Państwa.

Art. 2.

Dla rozpatrywania zagadnień zasadniczych, dotyczących obrony Państwa, przygotowania mobilizacji całego Narodu na wypadek wojny, skoordynowania w tym kierunku działalności właściwych ministrów i uzgodnienia dobrowolnej akcji społeczeństwa z akcją Rządu, ustanawia się Radę Obrony Państwa, obradującą pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 3.

W skład Rady Obrony Państwa wchodzą jako członkowie: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wojskowych, Minister Skarbu, Minister Przemysłu i Handlu, Minister Kolei, Generalny Inspektor Wojsk i Szef Sztabu Generalnego.

O ile Prezydent Rzeczypospolitej uzna, że przedmiot obrad dotyczy zakresu działania innych Ministrów, biorą oni także udział w Radzie Obrony Państwa — jako członkowie. Na posiedzenia Rady Obrony Państwa za zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej mogą być powoływani rzeczoznawcy wojskowi i cywilni.

Art. 4.

Radę Obrony Państwa zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w miarę potrzeby, niemniej wszakże niż dwa razy w roku.

Art. 5.

Uchwały Rady Obrony Państwa, które Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje do wykonania Prezesowi Rady Ministrów, stanowią ogólne dyrektywy dla Rządu i obowiązują Ministrów biorących udział w ich stanowieniu. Protokóły posiedzeń Rady Obrony Państwa prowadzi Szef Kancelarji Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, podpisuje Prezes Rady Ministrów.

TYTUŁ III.

Minister Spraw Wojskowych.

Art. 6.

Minister Spraw Wojskowych jest w czasie pokoju i wojny naczelną władzą we wszelkich sprawach kierownictwa wojskowego, oraz dowódcą sił zbrojnych państwa w czasie pokoju.

Art. 7.

Minister Spraw Wojskowych urzeczywistnia swe zadania przez Generalnego Inspektora Wojsk, Inspektorów Armji, Inspektorów Broni,

Inspektora Szkół, Radę Wojenną i Ministerstwo Spraw Wojskowych.

W skład Ministerstwa Spraw Wojskowych wchodzą: Sztab Generalny, Szefostwo Administracji, Korpus Kontrolerów, Departamenty oraz Kierownictwo Marynarki Wojennej. Inne składowe części Ministerstwa Spraw Wojskowych, oraz jego szczegółową organizację określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, wydane na wniosek Rady Ministrów. Poza tem normy, regulujące szczegółowo zakres czynności wyższych organów wojskowych na podstawie niniejszej ustawy, ustala Prezydent Rzeczypospolitej rozkazami, wydawanymi na wniosek Ministra Spraw Wojskowych.

TYTUŁ IV.

Rada Wojenna.

Art. 8.

Rada Wojenna jest organem doradczym Ministra Spraw Wojskowych, który zasięga jej zdania we wszystkich sprawach, dotyczących zasad organizacji, mobilizacji, zaopatrzenia, uzbrojenia i wyszkolenia armji, a także w sprawach, dotyczących fortyfikacji i przemysłu wojennego. Poza tem Rada Wojenna wydaje opinję o dyslokacji i planie koncentracji wojsk, oraz opinjuje listę kandydatów dla obsadzenia wyższych stanowisk

na podstawie list kwalifikacyjnych, które rozpatruje od pułkownika wzwyż.

Art. 9.

Przewodniczącym Rady Wojennej jest Minister Spraw Wojskowych, a w skład jej wchodzą: Generalny Inspektor Wojsk, jako stały zastępca przewodniczącego, Szef Sztabu Generalnego, Inspektorowie Armji, Inspektorowie Broni, Inspektor Szkół, Szef Administracji Armji, oraz dwaj generałowie powołani przez Ministra Spraw Wojskowych na przeciąg jednego roku, jako członkowie.

W posiedzeniach Rady Wojennej mogą brać udział rzeczoznawcy techniczni, powoływani każdorazowo przez Ministra Spraw Wojskowych.

Sekretarjat Rady Wojennej prowadzi jeden z zastępców Szefa Sztabu Generalnego.

Art. 10.

Radę Wojenną zwołuje Minister Spraw Wojskowych z własnej inicjatywy, lub na wniosek Generalnego Inspektora Wojsk, o ile zachodzi tego potrzeba, w każdym razie niemniej niż 4 razy do roku.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest obecny na posiedzeniu Rady Wojennej, bierze w niej również udział Prezes Rady Ministrów.

TYTUŁ V.

Generalny Inspektor Wojsk.

Art. 11.

Dla zabezpieczenia ciągłości prac nad przygotowaniem obrony Państwa i utrzymaniem zdatności bojowej armji, ustanawia się Generalnego Inspektora Wojsk, którym jest generał mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, jako bezpośredniego jego przełożonego.

Art. 12.

Generalny Inspektor Wojsk daje Szefowi Sztabu Generalnego ogólne dyrektywy odnośnie do planów operacyjnych.

Stawia wnioski na obsadę wyższych dowództw, przewidzianych na wypadek mobilizacji, kwalifikuje generałów, opinjuje obsadę pokojową stanowisk od dowódców pułku włącznie wzwyż, kieruje wyszkoleniem wyższych dowództw oraz wykonywa za pośrednictwem Szefa Sztabu Generalnego zwierzchni nadzór nad Wyższą Szkołą Wojenną.

We wszystkich sprawach zasadniczych, dotyczących przygotowania obrony Państwa, wizuje projekty zarządzeń Szefa Sztabu Generalnego przed przedłożeniem ich Ministrowi Spraw

Wojskowych, oraz przedkłada sprawozdania Radzie Obrony Państwa.

Art. 13.

Generalny Inspektor Wojsk wykonywa bezpośrednio lub pośrednio przez Inspektorów Armji inspekcję całej armji, przepracowuje z nimi zadania, czekające ich z chwilą wybuchu wojny, organizuje i kieruje grami wojennemi i manewrami armji.

TYTUŁ VI.

Inspektorowie Broni, Inspektor Szkół, Inspektorowie Armji.

Art. 14.

Inspektorowie Broni i Inspektor Szkół podlegają bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych, a Inspektorowie Armji pośrednio przez Generalnego Inspektora Wojsk, któremu podlegają w jego zakresie działania.

TYTUŁ VII.

Szef Sztabu Generalnego.

Art. 15.

Szef Sztabu Generalnego podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych. Kieruje on pracami Sztabu Generalnego, podejmuje je na podstawie rozkazów Ministra Spraw Wojsko-

wych, dyrektyw Generalnego Inspektora Wojsk i z własnej inicjatywy.

Art. 16.

Szef Sztabu Generalnego jest stałym zastępcą Ministra Spraw Wojskowych w sprawach związanych z dowodzeniem armji w czasie pokoju, w ramach ustalonych przez Ministra Spraw Wojskowych.

TYTUŁ VIII.

Szef Administracji Armji.

Art. 17.

Szef Administracji Armji podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych i kieruje z ramienia Ministra administracją armji.

Art. 18.

Szef Administracji Armji zastępuje w zasadzie Ministra Spraw Wojskowych wobec Sejmu i w Rządzie, za wszystkie jednak z tem zastępstwem związane jego czynności jest odpowiedzialny Minister Spraw Wojskowych.

TYTUŁ IX.

Szef Korpusu Kontrolerów.

Art. 19.

Szef Korpusu Kontrolerów podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wojskowych. Kieruje

on pracami Korpusu Kontrolerów, który wykonywa z ramienia Ministra Spraw Wojskowych kontrolę całokształtu Administracji Armji.

TYTUŁ X.

Postanowienia końcowe.

Art. 20.

Wykonanie powyższej ustawy porucza się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Wojskowych.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc obowiązującą ustawy i przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą oraz dotychczasowe postanowienia w przedmiotach unormowanych niniejszą ustawą.

Art. 21.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

MINISTERE DE LA GUERRE.

RAPPORT
AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE.[1])

Paris, le 23 Janvier 1920.

Monsieur le Président,

L'expérience de la guerre 1914—1918 a montré que l'organisation du haut commandement, telle qu'elle avait été réglée par le décret du 28 Juillet 1911, modifié par les décrets du 20 Janvier et 14 Mai 1912, répondait d'une façon générale aux nécessités de la conduite des opérations et de l'exercice du commandement en temps de guerre.

Le principe capital qui avait inspiré les décrets de 1911 et de 1912 était que l'Officier général, désigné pour commander en chef les forces françaises en temps de guerre, devait être placé, dès le temps de paix, à la tête de l'Etat-Major de l'Armée.

Ce principe est intégralement maintenu, mais la préparation de la guerre est une oeuvre telle-

---

[1]) Journal Officiel du 25 Janvier 1920 (page 1300).

Zdania rozstawionym drukiem zwracają uwagę czytelnika na kwestje, bezsporne we Francji, a sporne w Polsce (S. D.).

ment vaste qu'il a été reconnu indispensable d'adjoindre en temps de paix au commandant éventuel des forces françaises un officier général, choisi parmi les membres du conseil supérieur de la guerre, devenant à la mobilisation chef d'Etat-Major général aux armées. Le présent décret réalise, en somme, pour le temps de paix, s o u s l'a u t o r i t é d u m i n i s t r e, une organisation de tous points semblable à celle qui a été réalisée pendant la guerre.

Dans le nouveau texte, l'officier général investi du haut commandement en temps de guerre prend, en temps de paix, le titre de vice-président du conseil supérieur de la guerre, tandis que le titre de chef d'Etat-Major Général de l'Armée est réservé à l'officier général adjoint, qui remplit effectivement, en temps de paix comme en temps de guerre, les fonctions de chef d'Etat-Major.

Si vous approuvez ces propositions, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature le projet du décret ci-après annexé.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de mon respectueux dévouement.

Le Ministre de la Guerre

Signé: *André Lefevre.*

Le Président de la République Française,

Vu la décision présidentielle du 27 Juillet 1872, modifiée par le décret du 26 Novembre 1881;

Vu le décret du 12 Mai 1888, modifié par ceux des 28 Septembre 1893 et 1 Mars 1898;

Vu le décret du 15 Novembre 1895, fixant les attributions du chef d'Etat-Major Général;

Vu le décret du 24 Octobre 1899, modifié par celui du 27 Juillet 1900;

Vu le décret du 1° Octobre 1902;

Vu le décret du 15 Février 1903;

Vu le décret du 20 Janvier 1912, modifié par celui du 14 Mai 1912, sur l'organisation du haut commandement et de l'Etat-Major Général de l'armée;

Sur le rapport du ministre de la guerre;

Décrète:

TITRE I.

Du Conseil Supérieur de la Guerre.

Art. 1°. Le Conseil Supérieur de la Guerre, présidé par le ministre de la guerre, est spécialement chargé de fournir des avis motivés sur les questions se rattachant à la préparation à la guerre.

Art. 2°. La composition de ce conseil est la suivante:

Président:

Le Ministre de la Guerre,

Membres avec voix délibérative:

Les maréchaux de France.

10 Généraux de division (au maximum), dont le chef d'Etat-Major Général.

Les membres de ce conseil sont nommés par décret au début de chaque année.

Les généraux de division, membres du conseil, sont choisis parmi les officiers généraux ayant commandé un corps d'armée pendant un an au moins, et susceptibles de recevoir le commandement d'un groupe d'armées ou d'une armée à la mobilisation.

Les sous-chefs de l'Etat-Major Général de l'Armée sont membres du conseil avec voix consultative; ils y remplissent les fonctions de rapporteur, chacun pour les affaires rentrant dans ses attributions.

Un officier supérieur remplit les fonctions de secrétaire du conseil.

Art. 3. Le conseil supérieur de la Guerre e s t o b l i g a t o i r e m e n t consulté sur tous sujets intéressant;

L'organisation générale de l'armée.

Les méthodes générales d'instruction et d'entraînement des troupes et services à la guerre.

Les dispositions essentielles à la mobilisation.

Les plans de concentration.

L'établissement de nouvelles voies ferrées, routières, aériennes, de nature à influencer les opérations militaires.

L'adoption de nouveaux engins de guerre et les perfectionnements aux engins de guerre existants.

La création ou la suppression des places fortes ou régions fortifiées.

L'organisation générale des systèmes défensifs des frontières terrestres ou côtières.

D'une manière plus générale, le conseil supérieur de la guerre est consulté sur toutes les mesures pouvant affecter la constitution de l'armée et la préparation à la guerre.

Il peut, en outre, être consulté sur toutes les questions que le ministre de la guerre juge à propos de lui soumettre.

Art. 4. Le Président de la République peut provoquer la réunion du conseil supérieur de la guerre. Il en prend la présidence toutes les fois qu'il le juge utile. Dans ce cas, le président du conseil des ministres assiste à la séance. Le ministre de la marine peut y être convoqué.

Un régistre est tenu des délibérations du conseil.

Art. 5. Pour toutes les questions qui lui sont soumises, le conseil peut entendre, à titre consultatif, les inspecteurs généraux, officiers et personnalités compétentes qu'il juge capable de l'éclairer.

Art. 6. Le maréchal de France ou général de division, appelé à commander les armées françaises en temps de guerre

prend, en temps de paix, le titre de vice-président du conseil supérieur de la guerre.

Il est chargé, par délégation du ministre, de l'inspection permanente des troupes, services et écoles de l'armée.

Il exerce la direction supérieure du centre des hautes études militaires, de l'école supérieure de la guerre, et du service géographique.

Il a autorité sur les généraux de division, membres du conseil, et fait à leur égard au ministre de la guerre toutes propositions pour:

La répartition des commandements en temps de paix et en temps de guerre.

La répartition des inspections générales, enquêtes, direction de manœuvres et toutes autres missions en dehors de celles qui sont confiées directement par le ministre aux dits membres.

L'avancement et les récompenses qui les concernent, eux et le personnel sous leurs ordres.

Le vice-président du conseil supérieur de la guerre est conseiller technique du ministre pour tout ce qui concerne la préparation des troupes et services à la guerre. Il est consulté par le ministre sur toutes les questions intéressant le personnel des officiers généraux.

Art. 7. Les généraux de division, membres du conseil supérieur de la guerre, sont à la disposition du ministre, qui les désigne, en temps

de paix, sur la proposition du vice-président du Conseil Supérieur de la Guerre, pour inspecter d'une façon permanente les troupes de toutes armées, pour diriger les grandes manoeuvres annuelles, préparer et diriger les travaux ou voyages d'étude. Ils peuvent, en outre, procéder à toute étude, missions particulière, inspection inopinée ou enquête qui leur est confiée directement par le ministre.

Agissant comme délégué du ministre, les membres du conseil supérieur de la guerre jouissent des pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées.

Les généraux de division, membres du conseil supérieur de la guerre, désignés pour commander un groupe d'armée ou une armée en temps de guerre, reçoivent, dès le temps de paix, une lettre de commandement annuelle.

Les généraux de division, membres du conseil supérieur de la guerre, ont à leur disposition, pour les seconder dans leurs travaux et dans les inspections, un nombre d'officiers fixé par le ministre, d'après leurs fonctions éventuelles en temps de guerre.

TITRE II.

De l'Etat-Major Général de l'Armée.

Art. 1. L'Etat-Major Général de l'Armée est placé, sous la haute autorité du ma-

réchal de France ou général de division „vice-président du conseil supérieur de la guerre“.

Pour la direction de cet Etat-Major, le vice-président du Conseil Supérieur de la Guerre dispose d'un officier général qui lui est adjoint et qui prend le titre de chef d'Etat-Major Général de l'Armée.

Le chef d'Etat-Major Général de l'Armée, membre du Conseil Supérieur de la Guerre, est le chef d'Etat-Major Général désigné des armées mobilisées.

Le chef d'Etat-Major Général de l'Armée est secondé dans ses fonctions par trois sous-chefs Généraux de division ou de brigade, dont l'un, du grade de général de division, prend le titre de premier sous-chef de l'Etat-Major général de l'Armée.

Le premier sous-chef reste auprès du ministre en cas de mobilisation, et prend, avec le titre de chef d'Etat-Major Général de l'Armée à l'intérieur, la direction des services de l'Etat-Major général de l'Armée maintenue sur le territoire.

Le chef d'Etat-Major Général de l'Armée et les trois sous-chefs sont nommés par décret.

Art. 2. La répartition des bureaux et sections entre les sous-chefs de l'Etat-Major général est fixée par un arrêté ministeriel.

Art. 3. Les directions d'armées et de services sont placées sous l'action du chef d'Etat-Major

Général, pour tout ce qui concerne l'organisation ou l'instruction des troupes, la mobilisation, l'armement, la défense du territoire et la constitution des approvisionnements de guerre, conformément aux dispositions de l'article 1 du décret du 15 Novembre 1895.

Art. 4. Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent décret.

Art. 5. Le ministre de la guerre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République française et inséré au Bulletin des Lois.

Fait à Paris, le 23 Janvier 1920.

Signé: *R. Poincaré*,

par le Président de la République:

Le Ministre de la Guerre,

Signé: *André Lefevre*.

Décret nommant le vice-président du Conseil Supérieur de la Guerre, Inspecteur Général de l'Armée.[1])

Ministère de la Guerre
et des Pensions.

—

RAPPORT,

Au Président de la République Française.

Paris, le 18 Janvier 1922.

Monsieur le Président,

Le décret du 23 Janvier 1920 et l'arrêté ministériel du 30 Décembre 1920 ont réglé le fonctionnement du Conseil Supérieur de la guerre, de l'Etat-Major de l'armée et des inspections générales des armes ou services et défini, vis-à vis de ces trois sortes d'institutions les attributions du commandant en chef désigné des armées en temps de guerre.

Etablis dans le but de réaliser, sous l'autorité et la responsabilité du ministre, une organisation rappelant celle qui a donné satisfaction en temps de guerre, ces documents-base ont bestoin d'être coordonnés et complétés.

---

[1]) Journal Officiel de la République Française No. 21 du 22 Janv. 1922.

Il parait opportun, en particulier, de réunir, en un seul texte, tout ce qui concerne les attributions en temps de paix du commandant en chef désigné de nos armées. Ainsi apparaîtront nettement l'importance et la continuité de son action.

Le présent projet a pour but, moins d'innover que de codifier, dans un intérêt de clarté et de précision, des textes jusqu'ici épars et de régulariser des pratiques déjà existantes.

Vis-à-vis de l'état-major général, le vice-président du Conseil Supérieur de la guerre, au titre duquel vient s'ajouter celui d'inspecteur général de l'armée, exerce une direction supérieure et le chef d'état-major général devra soumettre à son visa, avant de les porter à la signature du ministre, qui a, bien entendu, la pleine liberté de la décision sous sa responsabilité devant les Chambres, toutes les pièces relatives aux questions d'organisation, d'instruction et de mobilisation, questions d'ordre technique, qui sont du domaine de l'état-major général. Ce visa permettra au ministre de constater que les pièces soumises à sa signature ont été portées á la connaissance de l'inspecteur général, et que celui-ci a pu exprimer son avis.

Pour les autres questions qui relèvent des divers services de l'administration centrale, autres que l'état-major général, l'inspecteur général de

l'armée pourra être consulté par le ministre, de même qu'il pourra recevoir de lui des missions spéciales lui permettant de se renseigner sur les travaux et le fonctionnement de ces services. Les pièces émanant de ces services n'auront naturellement pas à porter le visa de l'inspecteur général.

Sans toucher aux attributions qu'il possède comme vice-président du Conseil Supérieur de la guerre et comme chef des inspecteurs généraux d'armées, le présent projet de décret fixe avec précision le rôle de l'inspecteur général vis-à-vis des divers services du ministère de la guerre. Les pouvoirs et les obligations de chacum se trouvent ainsi nettement définis et la collaboration de tous, sous les ordres du ministre, assurée dans les conditions les plus profitables aux intérêts de l'armée et de la défense nationale.

Si vous approuvez les propositions ci-dessus, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de mon respectueux dévouement.

Le Ministre de la guerre et des pensions.

Maginot.

Le Président
de la République Française.

—

Vu le décret du 23 Janvier 1920 portant réorganisation du Conseil Supérieur de la guerre et de l'Etat-Major Général de l'armée;

Vu le décret du 17 Novembre 1921 portant réorganisation du Conseil Supérieur de la Défense Nationale; sur le rapport du Ministre de la guerre et des pensions;

Décrète:

Art. 1°. Le vice-président du Conseil Supérieur de la guerre, commandant en chef désigné des armées françaises en temps de guerre, est, en temps de paix „inspecteur général de l'armée".

Art. 2°. L'inspecteur général de l'armée est le conseiller technique permanent du ministre pour tout ce qui concerne la préparation des troupes et services à la guerre; il dispose à cet effet des droits et prérogatives ci-après définis, vis-à-vis de l'armée, vis-à-vis du Conseil supérieur de la guerre et vis-à-vis de l'état-major général.

Art. 3°. Vis-à-vis des unités de toutes armes et des services de toute nature, l'inspecteur général de l'armée possède un droit permanent d'inspection; il fait au sujet de leur

organisation, de leur instruction et de leur mobilisation, toutes suggestions utiles résultant de ses observations. Dans certains cas, l'inspecteur général de l'armée peut recevoir du ministre des missions portant sur les organes relevant directement de ce dernier y compris ceux de l'administration centrale.

Article 4°. Vis-à-vis des membres du Conseil Supérieur de la guerre et des inspecteurs généraux d'armes ou de services, l'inspecteur général de l'armée exerce une autorité directe et en reçoit tous les rapports. Il fait au ministre de la guerre toutes les propositions pour la répartition des commandements ou emplois en temps de paix et en temps de guerre, des inspections, enquêtes et missions diverses ainsi que pour l'avancement et les recompenses du personnel du Conseil Supérieur de la guerre, des inspecteurs généraux d'armes ou services.

L'inspecteur général de l'armée propose le réunion du Conseil Supérieur de la guerre chaque fois qu'il le juge à propos; il provoque et préside les séances préparatoires aux délibérations plénières.

Il est consulté par le Ministre sur toutes questions intéressant le personnel des officiers généraux.

Article 5°. Vis-à-vis de l'Etat-Major, l'inspecteur général de l'armée exerce une direction

supérieure. Il donne au chef d'Etat-Major général toutes directives utiles. Inversement, le chef d'Etat-Major génér. soumet à l'examen de l'inspecteur général de l'armée toutes les questions visant l'organisation, l'instruction et la mobilisation. Les pièces correspondantes dont la signature est réservée au ministre, portent le visa de l'inspecteur général.

Ce dernier peut, en outre, être consulté par le ministre sur les travaux émanant des divers services de l'administration centrale autres que l'Etat-Major général.

Article 6°. L'inspecteur général de l'armée fait partie du Conseil Supérieur de la défense nationale et préside les commissions sup., chargées des études intéressant cette défense (commis milit. sup., des ch. d. fer., com. sup. de la défense des côtes, com. de rédaction des nouveaux règlements etc.).

Il assure d'une manière générale, la continuité des vues dans tout ce qui touche l'org. mil. avant et après la mobilisation.

Fait à Paris, le 18 Janv. 1922.

A. Millerand,

par le Président de la République.

Le Ministre de la guerre et des pensions.

Maginot.

Mission Militaire Française
en Pologne.
—
Gabinet du Général.

Varsovie, le 8 Décembre 1924.

Memorjał Gen. Dupont.[1])

L'Inspecteur général de l'armée, le Commandant en chef désigné et le Chef d'Etat-Major général.

Définir les attributions de ces trois fonctions constitue la base de l'organisation du Haut-Commandement. La difficulté de régler ces attributions est réélle; heureusement l'expérience vient à notre aide.

Un seul home ne peut avoir tout.

La réunion en une main de ces attributions ne doit pas avoir lieu, parce qu'elle est trop lourde pour un seul homme, mais surtout parce que les conditions d'éxécution de certaines de ces fonctions sont contradictoires.

---

[1]) Generał Dupont, wychowanek Szkoły Politechnicznej, artylerzysta, był szefem II oddziału Sztabu Generalnego w czasie Wielkiej Wojny i „général aide-major général" do r. 1917, potem dowódcą na froncie do zawieszenia broni. Był pierwszym oficerem francuskim, który w listopadzie 1918 r. zjawił się w Berlinie, jako przewodniczącej delegacji międzyaljanckiej. Jako generał dywizji w r. 1920 został przewodniczącym międzynarodowej komisji granicznej polsko-niemieckiej i wysokim

Que l'Inspecteur Général soit le Commandant en Chef désigné c'est naturel et même essentiellement désirable. Rien mieux que les fonctions de l'Inspecteur ne peut le préparer au rôle de Commandant en Chef en cas de guerre.

L'inspecteur général doit être le Chef en guerre.

---

komisarzem granic Gdańska. Na tem polu zasłużył się naszej Ojczyźnie, zwłaszcza wówczas, gdy jego argumentacji uległa kwidzyńska komisja aljancka a na jej wniosek Rada Ambasadorów przyznała nam 12. VII 1920, po klęsce plebiscytowej na północy, a w przededniu bitwy pod Warszawą — wąski pas, a jednak taki, na prawym brzegu Wisły, że nurt jej odtąd płynie po terytorjum polskiem i z punktu widzenia prawa międzynarodowego zapewnia nam swobodne połączenie z Gdańskiem. Ten fakt dokonany wpłynął następnie na wynik głosowania w komisji granicznej nad wnioskami ekspertów w czerwcu 1921 r., kiedy teza francuska zwyciężyła wobec angielskiej (granica nurtem) i włoskiej (zwrócić Niemcom prawobrzeżny pas).

W styczniu 1922 generał Dupont został szefem wojskowej misji francuskiej, po gen. Niessel'u. Stanowisko to opuścił w maju 1926 r. Znaczną część swej karjery przebył w Ministerstwie Wojny, znakomicie znał mechanizm naczelnych władz obrony narodowej we Francji i doświadczenie swe usiłował przekazać Polsce, by ustrzec ją od błędów, popełnionych w czasie Wielkiej Wojny. Gorący przyjaciel Polski, praworządności w wojsku i państwie, miał sąd niezmiernie bystry, jasny i wytrawny, ceniony przez korpus dyplomatyczny w Warszawie. Memorjał o kompetencji Inspektora Wojsk, Naczelnego Wodza i Szefa Sztabu jest przykładem świetnych zalet umysłu generała Dupnot, który, zwłaszcza w Polsce Zachodniej, najlepiej bowiem znał ją i rozumiał, zaskarbił sobie powszechny szacunek i miłość Polaków. (S. D.)

Un Chef ne peut être en même temps son propre Chef d'E. M. sans danger.

Réunir les fonctions de Commandant en Chef désigné et celles de Chef d'Etat-Major général est possible. Ce fut le système français de 1912—1914. Mais cette réunion exclut toute possibilité d'existence d'un Inspecteur Général, à qui on ne pourrait faire sa place qu'aux dépends de l'autorité du titulaire commun des deux autres fonctions. De plus, la lourde tâche qui incombe au Chef d'Etat-Major Général ne lui laisse ni le temps, ni la liberté d'esprit nécessaire pour se préparer à son commandement du temps de guerre. L'expérience française l'à démontré sans hésitation possible. Il ne pourra s'appliquer à l'une des tâches qu'au détriment de l'autre.

L'histoire militaire a montré que tout Chef avait besoin d'un Chef d'Etat-Major et une expérience plus que centenaire a permis de fixer les bases d'après lesquelles leurs attributions sont délimitées.

Le Chef médite, conçoit et ordonne; son chef d'état-major prépare l'exécution de ses ordres. Il en est ainsi en temps de guerre, alors que seules les opérations militaires préoccupent le commandement, le Ministre de la Guerre à l'intérieur, s'occupant d'allimenter la guerre.

A plus forte raison, le cumul est-il impossible en temps de paix où le chef d'état-major gé-

néral a la charge de toutes sortes de questions dont il sera déchargé en temps de guerre.

Le Chef d'Etat-Major Général du temps de paix a tous ses instants occupés par la direction de ses bureaux, les rapports presque quotidiens avec les chefs de Départements, le Chef d'Administration de l'Armée, les autres Ministères même, en tant qu'ils doivent aussi préparer la guerre, c'est-à-dire presque tous les Ministères. Enfin il travaille avec le Ministre et doit être à tout moment à sa disposition.

Comment pourrait-il: avoir le temps et la liberté d'esprit nécessaires pour se préparer aux fonctions de Commandant en Chef qui demandent de longues réflexions, des études qui ne doivent pas être troublées par le souci du travail courant qui accable le Chef d'E.-M.? Nous en avons fait l'expérience.

Napoléon lui-même n'a pu être à la fois commandant en chef et son propre chef d'E.-M.; il y a antagonisme entre les fonctions; et beaucoup de ses échecs tiennent à ce qu'il a voulu trop concentrer dans ses mains, et n'a pas appliqué le principe de la division du travail qui doit régler toute l'activité humaine.

Le Chef d'E. M. ne peut être inspecteur.

Mais comment le Chef d'Etat-Major pourrait-il surtout exercer les fonctions d'Inspecteur Général? Celui-ci doit préparer ses inspections; il doit être certain de pouvoir les exécuter suivant ses prévisions. Plusieurs semaines, sinon plu-

sieurs mois d'avance, il a prévu pour telle date et pour telle durée l'inspection d'un groupe de divisions, la réunion d'officiers de plusieurs régions en un point du territoire pour des études, des voyages; il faut donc qu'il soit certain de pouvoir s'y rendre à l'époque fixée et pour la durée prévue. S'il est Chef d'Etat-Major, il y a trois chances sur quatre pour qu'il soit empêché de s'absenter à l'époque fixée, parce que le Ministre aura besoin de lui, parce qu'il y aura des commissions où sa présence est indispensable. Jamais le Chef d'E.-M. Gén. ne pourra disposer de la *dixième partie* du temps nécessaire pour l'exécution des fonctions d'Inspecteur Général. L'Etat-Major sera paralysé et l'inspection générale mal assurée.

Toujours et partout, *en paix comme en guerre, le Chef d'Etat-Major est l'homme des bureaux*, celui dont la présence permanente est nécessaire parce que les questions à résoudre surgissent tous les jours, variées, multiples et demandant une solution prompte, ou tout au moins des instructions immédiates. Ses absences ne pourront être que courtes et rares. L'*Inspecteur au contraire, doit être souvent et longtemps en route*. Quand il n'est pas absent, il travaille aux questions élevées de préparation à la guerre. Il prépare les inspections, les siennes et celles des Inspecteurs d'Armée. Il examine leurs rap-

ports et fait au Ministre les propositions qui en découlent. Il prépare, dirige et corrige les travaux écrits qu'il fait exécuter en hiver dans les grands commandements et qui serviront de base aux manoeuvres, exercices tactiques, voyages d'Etat-Major. Seules ces travaux et exercices extérieurs lui permettront de connaître les généraux et de les faire placer où il faut.

Si, comme Chef d'Etat-Major il est obligé de travailler tous les jours avec ses s-chefs, avec les autorités du ministère, d'aller au rapport quotidien du Ministre, de recevoir tous ceux qu'il est utile de voir, tout travail de longue haleine et à tête reposée lui est interdit.

C o n c l u s i o n. Il faut un Inspecteur Général, Commandant en chef désigné et un Chef d'Etat-Major Général, et le Chef d'Etat-Major Général de Guerre doit être celui du temps de paix, car celui-ci seul dispose de tous les éléments de travail. C'est cette dernière condition qui donne au Chef d'Etat-Major un double rôle en temps de paix; être à la fois le Chef d'Etat-Major de l'Armée près du Ministre et le Chef d'Etat-Major désigné du Commandant en Chef désigné.

Voici, à titre d'exemple, un schéma de cette division du travail appliquée à la préparation du plan. **Exemple.**

Le Ministre convoque le Commandant en Chef désigné, e n m ê m e t e m p s q u e l e C h e f

d'Etat-Major Général et leur dit (hypothèse évidemment):

Dans la situation politique actuelle, l'hypothèse de guerre la plus probable, celle que vous devez préparer est la suivante: Guerre à la fois contre la Russie, l'Allemagne et la Lithuanie. La France alliée exerçant son effort maximum contre l'Allemagne. La Roumanie alliée; la Tcheco-Slovaquie participera peut-être aux opérations contre l'Allemagne, mais rien ne nous autorise à compter sur son concours du côte Silésien. La Lettonie cherchera à rester neutre.

Ordre. — Préparez un plan dans cette éventualité;

Directives. — (Instuction directrice). — Le Gouvernement ne veut pas abandonner sans défense les anciennes provinces prussiennes. Il considère comme essentiel d'assurer la Haute-Silésie polonaise contre toute invasion, le travail doit pouvoir y continuer sans arrêt. Poznań doit être couvert. Pour le corridor, vous pourrez prendre des mesures que vous jugerez indispensables.

A l'Est, nos conventions avec la Roumanie nous obligent à maintenir N divisions au Sud du Pripet. Vous pouvez évidemment en mettre davantage.

Voilà, Monsieur le Commandant en Chef, pour la répartition de vos forces.

Pour leur grandeur, le Chef d'Etat-Major vous donnera le détail. En particulier, nous ne pouvons former dans le premier mois que N divisions de deuxième formation.

Le Commandant en Chef désigné s'en va. Il demande au Chef d'Etat-Major les renseignements sur l'ennemi, réfléchit, arrête une répartition de ses forces en groupe d'armées, armées, réserves.

Puis il fait venir le Chef d'Etat-Major et lui dit:

O r d r e. — Préparez le plan avec 1/n de nos forces à Ouest l/p contre la Russie, l/q contre la Lithuanie, l/r en réserve générale.

D i r e c t i v e s. — Je compte rester sur la défensive ici et là, prendre l'offensive dece côté.

Je désire tant de groupes d'armées et tant d'armées. Les zônes de concentration que je demande sont ici et là. Je voudrais tant de divisions en couverture, etc.

Le Chef d'E.-M. s'en va, fait travailler ses bureaux. Au bout de q u e l q u e s j o u r s, il dit au Commandant en Chef:

Voici les conditions de temps dans lesquelles la concentration que vous avez prescrite serait achevée. C'e s t a l o r s q u e s'é t a b l i t l a n é c e s s i t é d e l'a c c o r d d e c e s d e u x a u t o r i t é s, a c c o r d q u i s e r a t o u j o u r s f a c i l e a v e c l'u n i t é d e d o c t r i n e. Le Chef

d'E.-M. qui voit les possibilités d'exécution et les difficultés, a le devoir de présenter au Commandant en Chef ses observations, de lui suggérer que sans violer lees principes de ses instructions, il y aurait gain de temps à les modifier dans tel sens. Il arrête finalement une disposition.

Le Commandant en Chef va trouver le Ministre et lui dit: Voici ce que je vous propose, d'accord evec le Chef d'E. M. Croyez-vous que les volontés du Gouvernement soient respectées? Le Ministre examine, fait eventuellement des observations, suivant sa compètence propre, et finalement, de cette discussion sort la décision définitive.

Le Commandant en Chef appelle le Chef d'E.-M.:

Voici le plan; passez à l'exécution.

Alors commence un travail de plusieurs mois de l'E. M. dans lequel le Commandant en Chef ne doit s'immiscer en rien, ce qui lui laisse du répit pour s'occuper des fonctions d'Inspecteur Général.

Il commence par établir un projet de travail d'inspection et d'études, travail qui, dans toutes les branches, sera dirigé dans le sens du plan préparé. C'est ainsi, par exemple, qu'il réunira pour un travail les Commandants qui doivent faire partie de tel groupe d'armée, avec une partie de leur Etat-Major de guerre naturellement. Il établira un thème qui s'appliquera sur la région

où ce groupe d'armée doit opérer. On commence par des travaux écrits à double action sur le thème donné, exécutés en hiver dans les garnisons. Puis aux beaux jours, on réunira les officiers qui ont participé au travail et on commencera par l'examen de ce qui a été fait. Prenant pour bases les conclusions auxquelles les partis sont arrivés, on étudiera sur le terrain l'exécution dans le cadre du groupe d'armée autant que les crédits le permettront. Tout celà servira de cadre aux études et exercices pour chaque armée, chaque division, dirigés par l'Inspecteur d'armée correspondant. L'Inspecteur général, pendant ce temps, exécutera le même travail sur les autres thèmes d'opération probables, il fera ses inspections des troupes, des fortifications etc... C'est au cours de ces travaux écrits et extérieurs qu'il jugera les généraux aux divers échelons.

Il faut remarquer que, comme pour le plan, les thèmes des travaux sont établis par le Chef d'E. M. qui reçoit l'ordre du Commandant en chef de les préparer avec l'indication de ce qu'il veut (directives). Seul le Chef d'E. M. peut faire ce travail, parce que le concours de tous les bureaux est nécessaire. Le thème contiendra en effet, pour les exécutants, des renseignements qui doivent être conformes, sinon à la réalité, du moins aux possibilités: rendement des chemins de fer, dates de préparation des unités en cou-

verture, dates où les corps sont mobilisés et prêts à être enlevés de leur garnison; état des munitions, des approvisionnements en quantité et en possibilité d'arriver, disponibilités en artillerie lourde, avions, chars, pour chaque armée etc... Le Commandant en Chef ne doit, en aucun cas faire réunir ces données par d'autres que par les bureaux de l'E.-M. qui peuvent seuls le faire.

De tout celà il résulte que le Commandant en Chef n'a pas et ne doit pas avoir d'Etat-Major, autre que l'E.-M. Général. Pour sa besogne d'Inspecteur, il peut avoir trois ou quatre officiers adjoints, pour son sécrétariat propre, mais qui ne devront jamais empiéter sur les attributions de l'E.-M. L'histoire est pleine des conflits entre les cabinets et les Etats-Majors. Les résultats en ont toujours été détestables.

SPIS RZECZY.

Str.

Przedmowa 7

Część pierwsza: Zasady organizacyjne.

I. Przebieg prac nad projektem ustawy o Naczelnych Władzach Obrony Państwa . . . 15
II. Ustawa czy dekret? 22
III. Zasady Organizacji Naczelnych Władz Obrony Państwa 29
IV. Tekst projektu ustawy 45

Część druga: Podział kompetencji.

V. Rozbiór szczegółowy ustawy 63
Tytuł ustawy 63
Rząd i obrona Państwa 64
Prezydent Rzeczypospolitej 66
Organizacja Rządu 75
a) Rada Obrony Państwa 76
b) Sekretarjat Generalny 78
Minister Spraw Wojskowych i organizacje jego pracy 81
Rada Wojenna 86
Gen. Inspektor Wojsk i Inspektorowie . . 88
Inspektorowie 98
Naczelny Wódz 99
Szef Sztabu Generalnego 99
Szef Administracji Armji 104
Szef i Dowódca Marynarki Wojennej . . 109
Korpus Kontrolerów 116
Poszczególne Ministerstwa 117

Część trzecia: Dokumenty.

Str.

Projekt ustawy o organ. Najw. Władz Wojsk. Min. Szeptyckiego 27. VI. 1923 121

Pierwotny projekt ustawy o organ. Najw. Władz. Wojsk. Min. Sikorskiego 14. III. 1924 127

Dekret Prezydenta Rzplitej franc. z 1920 r. . . . 137

Dekret Prezydenta Rzplitej franc. z 1922 r. o Generalnym Inspektorze Wojsk. 146

Memorjał Gen. Dupont, Szefa Misji wojskowej francuskiej w Polsce, w sprawie Naczelnych Władz Wojskowych (Generalny Inspektor Wojsk, Naczelny Wódz, Szef Sztabu) 152